Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/2027

12. 10. 82

Sachgebiet 7

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982

Der Sachverständigenrat legt hiermit gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein Sondergutachten über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik im Oktober 1982 vor, mit dem die Bundesregierung den Sachverständigenrat am 8. September 1982 beauftragt hat.

In diesem Gutachten haben wir untersucht, welche Ursachen die schwerwiegende Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik und weltweit hat, welche Gefahren die Möglichkeit einer baldigen wirtschaftlichen Erholung weiterhin bedrohen und welche Wirtschaftspolitik die verletzten und weiterhin gefährdeten Ziele erfordern. Dabei steht das derzeit mit Abstand am stärksten verletzte und gefährdete Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes im Vordergrund.

Wiesbaden, den 9. Oktober 1982

Horst Albach *Hans-Jürgen Krupp* *Kurt Schmidt* *Hans Karl Schneider* *Olaf Sievert*

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (42) — 600 06 — Gu 17/82 — vom 12. Oktober 1982.

I. Enttäuschungen 1982

1. Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik hat sich seit dem Frühsommer dieses Jahres unerwartet verschlechtert. Die Enttäuschung darüber ist um so größer, als die Dämpfung des Kostenauftriebs im Innern wie der Abbau des Leistungsbilanzdefizits deutliche Fortschritte machten und damit wesentliche Voraussetzungen für eine Belebung der wirtschaftlichen Aktivität gegeben schienen. Stabilisierungs- und Anpassungsprobleme in vielen Ländern, hohe Defizite in den Staatshaushalten und anhaltend hohe Zinsen, die weltweit die Nachfrage niedrig hielten und die Finanzierungsprobleme verschärften, wirkten jedoch zusammen mit der Unsicherheit über den Kurs der Wirtschaftspolitik lähmend. Absatzeinbußen im Export, Einschränkungen bei den Investitionen, sinkende Beschäftigung und sinkende Realeinkommen mit der Folge, daß auch der private Verbrauch weiter zurückging, kennzeichnen die jüngste Entwicklung. Im Ergebnis dürfte das reale Sozialprodukt im Jahre 1982 nicht, wie allgemein erhofft, etwas höher, sondern um fast 1 vH niedriger ausfallen als im letzten Jahr.

So sehr schon dies, mit Blick auf die Beschäftigungslage, zu beklagen ist — noch schwerer wiegt, daß die Entwicklungsrichtung abwärts und nicht aufwärts zeigt, daß die Wende zum Besseren also immer noch aussteht und daß die Arbeitslosigkeit mit unvermindertem Tempo steigt.

2. Die Ausfuhr, die im vergangenen Jahr außerordentlich kräftig gestiegen war, wird 1982 aufs Jahr gesehen zwar noch über den vorjährigen Umfang hinausgehen; seit dem Frühjahr ist das Exportgeschäft jedoch stark zurückgegangen. In der zweiten Jahreshälfte dürften die Lieferungen an das Ausland um 3 1/2 vH niedriger sein als vor einem Jahr. Am stärksten hat sich die Ausfuhr in die OPEC-Staaten und in die übrigen Entwicklungsländer abgeschwächt. Auch der Export in die Vereinigten Staaten ist deutlich gesunken. Einbußen waren ebenfalls in den europäischen Partnerländern zu verzeichnen, wenn auch vergleichsweise geringe.

Einen Ausgleich für die schleppende Inlandsnachfrage auf den Auslandsmärkten zu finden, wurde damit zunehmend schwerer. Unternehmen, die zuvor schon gezögert hatten, Investitionspläne auf die Exportnachfrage zu gründen, sahen sich durch diese Entwicklung bestätigt. Der dämpfende Einfluß des Exportrückgangs auf den Wirtschaftsverlauf ging damit wohl über die unmittelbare Wirkung hinaus, die er auf Produktion und Beschäftigung im Inland hatte.

3. Zu einer Belebung der Investitionstätigkeit ist es nicht gekommen; im Gegenteil, der Rückgang hat sich fortgesetzt. Die Geschäftserwartungen, die im vergangenen Jahr zeitweilig nachlassende Skepsis erkennen ließen, haben sich wieder merklich verschlechtert. Statt mehr wurden weniger Ausrüstungsgüter bestellt, und neue Bauaufträge wurden nach wie vor nur zögernd vergeben. Im Wohnungsbau scheint die Nachfrage dagegen nach einem mehr als zweijährigen ausgeprägten Rückgang den Tiefpunkt hinter sich zu haben. Dem stehen jedoch weitere Einschränkungen der staatlichen Bautätigkeit gegenüber. Nach wie vor ist die Beschäftigungslage in der Bauwirtschaft besonders ungünstig.

Je weniger die Unternehmen damit rechnen konnten, daß sich die Auftragslage besserte, um so weniger waren sie bereit, den bisherigen Produktionsumfang aufrecht zu erhalten und fertige Produkte, die sie nicht gleich absetzen konnten, auf Lager zu nehmen. Produktionseinschränkungen waren vom Frühjahr an die Folge. Dies hat zu einem weiteren Abbau der Beschäftigung geführt. Aufs Jahr gesehen dürften weitere 400 000 Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren.

4. Für eine Zunahme des privaten Verbrauchs fehlten bei all dem die Voraussetzungen. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfte die Ausgabeneigung, und der Rückgang der Zinsen war nicht kräftig genug, dies zu überspielen. Zudem sind die verfügbaren Einkommen wegen der abermals verschlechterten Beschäftigungslage, aber auch wegen der höheren Belastung mit Abgaben, nur wenig gestiegen. Was den Haushalten an nominalen Einkommenssteigerungen blieb, reichte nicht aus, den Geldwertschwund wettzumachen; seiner Kaufkraft nach ist das verfügbare Einkommen also gesunken. Preisbereinigt war damit auch ein weiterer Rückgang des privaten Verbrauchs zu verzeichnen.

5. Von vornherein stand für dieses Jahr fest, daß die öffentlichen Ausgaben nicht viel steigen konnten, wenn die Defizite des Staates nicht noch größer werden sollten. Schon in den Haushaltsplänen war vorgesehen, die Ausgaben für Bauten einzuschränken und die Nachfrage nach sonstigen Gütern und Dienstleistungen kaum mehr auszuweiten. Dabei scheint es auch zu bleiben, wenngleich Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgaben mit voraussichtlich 4 vH etwas stärker ausweiten dürften, als es dem Stand der Planungen zu Jahresbeginn entsprach. Unerwartet hinzugekommen sind Zahlungen für eine größere Anzahl von Arbeitslosen, die der Bund in Form eines um 4 bis 5 Mrd DM höheren Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit zu leisten hat. Gleichzeitig sind beträchtliche Einnahmeausfälle zu verzeichnen. Für 1982 sind nunmehr Steuereinnahmen von 380 1/2 Mrd DM zu erwarten, also nur 2 1/2 vH mehr als im vergangenen Jahr (Tabelle 1, Seite 6). Der Unterschied zu der letzten Steuerschätzung vom Juni dieses Jahres beträgt minus 6 Mrd DM. Die größten Abweichungen dürften sich bei der Lohnsteuer (– 2 1/2 Mrd DM), bei der Einkommensteuer der Veranlagten (– 1 Mrd DM) und bei der Umsatzsteuer (– 2 Mrd DM) ergeben. Wegen der unerwarteten Rückschläge in der wirtschaftlichen Entwicklung ist die Steuerschätzung für 1982 freilich selbst zu Beginn des letzten Vierteljahres noch

mit mehr Unsicherheit behaftet als sonst. Die Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften nehmen insbesondere wegen der um 8 Mrd DM höheren Gewinnabführung der Bundesbank an den Bund freilich erheblich stärker zu als die Steuereinnahmen, nämlich um 5 vH. Im Ergebnis dürften die Defizite im Gesamthaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden jedoch infolge der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung mit 75 Mrd DM kaum kleiner sein als im Vorjahr. Der Bund würde mit einem Fehlbetrag von 39 1/2 Mrd DM abschließen, die Länder mit 27 1/2 Mrd DM und die Gemeinden mit 8 Mrd DM.

6. Als günstig für Produktion und Beschäftigung mag man es ansehen, daß auch die Einfuhr nach einem deutlichen Anstieg zu Beginn des Jahres im weiteren Verlauf wieder gesunken ist. Allerdings spiegeln sich darin weniger Marktanteilsgewinne der heimischen Unternehmen, als vielmehr die Folgen der neuerlichen Nachfrageschwäche, die ausländische wie inländische Anbieter traf. Daß die Einfuhr nicht weiter stieg, sondern wieder sank, hatte für die Leistungsbilanz gleichwohl sein Gutes; zumal sich das Preisverhältnis von ausgeführten und eingeführten Waren weiter zugunsten des Inlands entwickelt hat. Die Leistungsbilanz dürfte nach einem geringen Defizit in der ersten Jahreshälfte 1982 trotz der nicht mehr so hohen Lieferungen an das Ausland aufs Jahr gesehen nahezu ausgeglichen sein.

7. Der Preisauftrieb hat sich das Jahr über nicht in einem Maße abgeschwächt, wie es von der Entwicklung der Nachfrage und dem nachlassenden Kostendruck her hätte erwartet werden können. Soweit das gesamtwirtschaftliche Preisniveau von inländischen Einflußfaktoren bestimmt wird, ist es sogar etwas stärker gestiegen als ein Jahr zuvor. Deutlich beruhigt hat sich hingegen die Verteuerung der Einfuhr; importierte Vorprodukte sind zum Teil sogar merklich billiger als vor einem Jahr. Davon haben auch die Verbraucher profitiert. Bis zum Ende des Jahres dürfte sich der Anstieg der Verbraucherpreise im Vorjahresvergleich auf knapp 4 1/2 vH zurückbilden; im Jahresdurchschnitt dürfte er noch 5 vH nach 6 vH im Jahre 1981 betragen.

8. Bei einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten, der aufs Jahr gesehen mit 2 1/2 vH erheblich geringer als 1981 (4 1/2 vH) ausfallen dürfte, und der Entlastung bei den Kosten für ausländische Vorleistungen hat die Preisentwicklung den Unternehmen eine spürbare Verbesserung der gedrückten Gewinnmargen gebracht. In der Gewinnsumme hat sich dies freilich fürs erste noch nicht so deutlich niedergeschlagen, denn dazu fehlte dem Umsatz die Menge, die nur ein Aufschwung bringen kann. Auch die Summe der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und mit diesen die Summe der Unternehmensgewinne dürfte sich zwar, gemessen an der Zuwachsrate dieses Jahres, deutlich erhöhen. Doch wird sich die Verbesserung der Gewinnsituation, nimmt man die gedrückte Basis ins Bild, voraussichtlich noch in vergleichsweise engen Grenzen halten. Immerhin, die Jahreszuwachsrate wird nach zwei Jahren der Gewinnschrumpfung erstmals wieder größer ausfallen als bei den Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Dabei wird der Abstand nach Abzug von Steuern und Abgaben ausgeprägter sein als in der Bruttorechnung, da die Gewinnsteuern nur verzögert angepaßt werden, während die Einkommen der Arbeitnehmer sofort durch den ungeminderten Anstieg der Lohnsteuer und durch die Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung geschmälert werden.

9. In einer Übersicht nach dem Schema der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die für das zweite Halbjahr 1982 noch Prognose ist, haben wir zusammengestellt, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung im ganzen aus heutiger Sicht darstellt (Tabelle 2, Seite 8 f.).

Zu fragen ist, warum es so viel schlechter kam, als vorausgesehen worden war, da doch die Kostenentwicklung, namentlich bei den Löhnen und bei den importierten Vorprodukten, eher auf eine Verbesserung der Lage hinwirkten, die Zinsen zwar nicht stetig und auch nicht viel stärker als die Preissteigerungen zurückgingen, aber das Jahr über doch immerhin merklich sanken und die Gewinnmargen wieder ausgeweitet werden konnten.

10. Für die anhaltend schwache Investitionsneigung ist das Ausbleiben einer besseren Mengenkonjunktur allein keine befriedigende Erklärung. Hinzu muß man wohl nehmen, daß die ungünstige Kapitalstruktur, das heißt der geringe Anteil eigener Mittel, mit der ein großer Teil der Unternehmen bereits in die Stagnationsphase hineingegangen ist, der zurückliegende scharfe Einbruch bei den Erträgen und die wider Erwarten lange Periode hoher Zinsen die Finanzierungssituation für viele Unternehmen haben so schwierig werden lassen, daß Ertragsverbesserungen ebenso wie Zinssenkungen zunächst vornehmlich zur Konsolidierung genutzt werden und nicht für mehr Investitionen. Verschärft hat sich die Situation offenbar dadurch, daß Finanzbeziehungen riskanter geworden sind. Insolvenzen und Zahlungsschwierigkeiten selbst großer Unternehmen haben die Banken zu strengeren Bonitätsanforderungen veranlaßt. Die Erfüllung vieler Lieferantenforderungen ist fraglich geworden. Im Exportgeschäft sind die Länderrisiken sprunghaft gestiegen.

Schließlich vermochte die staatliche Wirtschaftspolitik nicht, Vertrauen dahin gehend zu stiften, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte möchte auf der Grundlage eines ausgewogenen Konzepts in einem überschaubaren Zeitraum gelingen. Was der Staat mit den eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen an Spielraum für mehr private Aktivität freimachte, blieb damit weitgehend ungenutzt, so daß im Ergebnis, wie es scheint, die nachfragedämpfenden Effekte die Oberhand behielten.

Ohne wesentlichen Rest ist die ungünstige Entwicklung damit freilich noch immer nicht erklärt.

11. Einen wesentlichen Grund dafür, daß Auftriebskräfte in diesem Jahr ausgeblieben sind, sehen viele im Kurs der Geldpolitik in den zurückliegenden Jahren. Über zwei Jahre lang, nämlich 1980 und 1981, hatte die Geldpolitik den Zuwachs der Zentralbankgeldmenge unterhalb dessen gehalten, was, an

mittelfristigen Größen orientiert, konjunkturneutral gewesen wäre. Dies war nicht ohne Grund geschehen. Der Abwertungsdruck auf die D-Mark in der Zeit hoher Leistungsbilanzdefizite, die Sorge vor dem inflatorischen Impuls, der sich damit verband, und die Gefahr, daß eine weitere Verunsicherung der D-Mark-Anleger in der Welt den Abwertungsdruck weiter verstärken könnte, hatten die Bundesbank dazu veranlaßt. Dies ändere jedoch nichts daran, so das Argument, daß die Verlangsamung im Expansionstempo der Zentralbankgeldmenge mit zeitlicher Verzögerung nun ihre negativen Wirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität voll zeige. Ob die Wirkungen nicht noch ungünstiger gewesen wären, wenn die Geldpolitik eine stärkere Abwertung und damit kräftigere inflatorische Impulse toleriert hätte, bleibt dabei allerdings eine offene Frage. Die Anpassungslast, die das hohe Leistungsbilanzdefizit und die steil ansteigenden Defizite des Staates auferlegt hatten, ließ sich nicht einfach abwerfen.

12. Augenfälliger ist der ungünstige Einfluß, der von der Weltwirtschaft ausging. Zu den Erwartungen für das Jahr 1982 gehörte zwar, daß sich die Weltkonjunktur nur zögernd beleben würde; weitere Stagnation schloß das jedoch nicht ein. Wie sich dann zeigte, erreichte die Produktion in Europa nur gerade das Vorjahresniveau, und in den Vereinigten Staaten nahm sie sogar ab. Allein Japan verzeichnete noch einen Zuwachs, der freilich aufgrund der mangelnden Dynamik des Welthandels bescheiden ausfiel. Von den Entwicklungsländern, einschließlich der größeren Schwellenländer, gingen keine Impulse mehr aus. Man steht damit vor der nächsten Frage, warum die weltwirtschaftliche Entwicklung keinen besseren Verlauf genommen hat.

Der Wirtschaftspolitik fehlt es international weitgehend an Möglichkeiten, auf herkömmlichem Wege zu mehr Dynamik beizutragen (Ziffern 39 ff.). Die Finanzpolitik kämpft in den meisten Ländern mit hohen und noch weiter steigenden Defiziten. Die Geldpolitik ist vielerorts mit der Verringerung der Inflationsraten noch nicht weit vorangekommen. Dort, wo Erfolge erzielt wurden, gelten sie oft noch nicht als dauerhaft, so daß bei einem Aufgeben des Stabilisierungskurses schnell das Erreichte wieder aufs Spiel gesetzt wäre. Begrenzt ist der Handlungsspielraum der Geldpolitik in den meisten Ländern auch in außenwirtschaftlicher Hinsicht. Die Gefahr, sich inflatorische Impulse aus einer Abwertung einzuhandeln, setzt Zinssenkungen gegen die internationalen Markttendenzen enge Grenzen. Zum Unvermögen der Wirtschaftspolitik in den einzelnen Ländern kommen die von den Vereinigten Staaten den Kapitalanlegern in der Welt angebotenen hohen Zinsen hinzu. Sie sind nur zu einem Teil unvermeidliche Folge der Rückkehr der amerikanischen Politik zu mehr Geldwertstabilität. Die gewählte Mischung aus restriktiver Geldpolitik und einer Finanzpolitik, die hohe Defizite in Kauf nahm und noch weit höhere programmierte und so — indem sie die Erwartung hoch bleibender oder doch bald wieder hoch werdender Inflationsraten erzeugte — die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik beeinträchtigte, hat die Kosten der Stabilisierung für die Vereinigten Staaten selbst hoch getrieben und noch höher für die Weltwirtschaft im übrigen.

Viele Länder, vor allem in Lateinamerika und Osteuropa, sind in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Der Ausgangspunkt dafür war die in vielen Jahren angewachsene hohe Schuldenlast. Die international hohen Zinsen haben diese Last noch erheblich erhöht. Gleichzeitig haben sich die Exportchancen der Länder infolge der anhaltenden weltweiten Wachstumsschwäche verschlechtert. Zusammen bedeutet das, daß diese Länder einen weit höheren Teil ihres Sozialprodukts für die Bedienung ihrer Auslandsschulden reservieren müssen, als sie früher vorausgesehen hatten. In vielen Fällen dürfte dieser Teil einen größeren Betrag ausmachen als die Erträge, die aus den mit Auslandskrediten finanzierten Investitionen gezogen werden können. Die Finanzierungsprobleme vieler Schuldner haben auf den Finanzmärkten beträchtliche Verunsicherung und höhere Risikoprämien im Zins nach sich gezogen, im besonderen, aber nicht nur für Kredite an Länder mit besonderen Risiken. Weil die Banken in hohem Maße im Auslandsgeschäft engagiert sind, unmittelbar oder über ihre Auslandsfilialen, für deren Verbindlichkeiten sie einstehen müssen, wirkt die Verunsicherung auf die Industrieländer zurück. Und nicht zuletzt: Immer ist eine Phase der allgemeinen Wirtschaftsschwäche auch eine Phase allgemein erhöhter Risiken, die den Zins treiben oder jedenfalls verhindern, daß dieser ebenso stark sinkt, wie die erwartete Rentabilität von Investitionen zurückgegangen ist.

Hohe Zinsen mitten in der Rezession, das war das fatale Signum der weltwirtschaftlichen Situation auch noch im Jahre 1982. Erst die jüngste internationale Zinssenkung hat die Lage etwas entspannt, möglicherweise.

II. Reduzierte Erwartungen für 1983

13. Eine durchgreifende Besserung der wirtschaftlichen Lage ist derzeit nicht abzusehen. Nicht Zuversicht, sondern Skepsis spiegelt sich in den Erwartungen der Investoren und Verbraucher wider. Enttäuschung über das Ausbleiben des Aufschwungs spielt dabei ohne Zweifel eine wichtige Rolle. Diese Enttäuschung verdeckt, daß sich wichtige Rahmendaten, die für die künftige Entwicklung bestimmend sind, inzwischen deutlich verbessert haben. Die Lohnstückkosten und die Preise für importierte Vorleistungen sind in den letzten Monaten weitgehend stabil geblieben und die Kapitalkosten sind sogar deutlich gesunken. Die Besserung der Ertragslage, die sich zunächst abzeichnete, ist zeitweilig wieder unsicher geworden. Der neuerliche Rückschlag sollte indessen den Blick nicht dafür verstellen, daß die binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Aufschwung dennoch heute günstiger sind als vor einem Jahr. Im Gegensatz dazu scheinen die außenwirtschaftlichen Risiken größer geworden zu sein. Erst in wenigen Ländern ist es gelungen, die Anpassungsprobleme einigermaßen in den Griff zu bekommen, in anderen Ländern ist nicht einmal absehbar, wann das der Fall sein wird.

Weil es nur wenig gibt, was zuversichtlicheren Erwartungen Stützung geben könnte, werden sich die Auftriebskräfte zunächst wohl nur sehr zögernd durchsetzen. Selbst wenn sich der Aufschwung im Verlauf des Jahres 1983 kräftigt, wird der Zuwachs an Nachfrage und Produktion gegenüber dem laufenden Jahr deutlich niedriger ausfallen, als dies bis vor einigen Monaten angenommen werden konnte, und die Arbeitslosigkeit wird weiter zunehmen.

14. Zu den Unsicherheiten, die künftige Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Größen anzugeben, kommt zum Zeitpunkt der Abgabe dieses Sondergutachtens die Schwierigkeit, den Kurs der Finanzpolitik im kommenden Jahr zu beschreiben. Annahmen dazu sind derzeit nicht leicht zu treffen. Das gilt in zweifacher Hinsicht. Zum einen ist das Handlungsprogramm der neuen Bundesregierung bisher nur in groben Konturen deutlich. Zum anderen weist der bisher bekannt gewordene Maßnahmenkatalog große Umschichtungen auf der Ausgabenseite aus, die in ihrer Wirkung auf das Verhalten von Konsumenten und Investoren nur schwer einzuschätzen sind.

An Vorhaben sind in unsere Prognose eingearbeitet:

— Die sozialen Leistungen werden um rund 7 Mrd DM vermindert. Hierunter zählt die zeitliche Verzögerung in der Anpassung von Renten und anderen Übertragungen.

— Subventionen werden gekürzt.

— Der Gesamtrahmen für die Erhöhung der Bezüge im öffentlichen Dienst wird eng gehalten.

— Für die Förderung des Wohnungsbaus werden zusätzliche Haushaltsmittel und Steuererleichterungen im Umfang von mehreren Milliarden DM bereitgestellt, nach unseren Berechnungen 4 Mrd DM.

— Der Staat wird Voraussetzungen dafür schaffen, daß die öffentlichen Investitionen nicht weiter eingeschränkt, sondern sogar wieder etwas ausgeweitet werden.

— Zur Stärkung der Investitionstätigkeit außerhalb des Wohnungsbaus werden Steuererleichterungen im Umfang von rund 2 1/2 Mrd DM beschlossen.

— Die Mehrwertsteuer wird zum 1. Juli 1983 von 13 vH auf 14 vH angehoben, der ermäßigte Satz von 6,5 vH auf 7 vH.

— Weiterhin wird eine Abgabe in Höhe von 5 vH der Steuerschuld auf Einkommen oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen erhoben, die nach drei bis fünf Jahren rückzahlbar ist. Wir haben dafür ein Aufkommen von 2 Mrd DM berücksichtigt.

Unter Einschluß der genannten Maßnahmen zeichnet sich für 1983 ein Anstieg der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in der Größenordnung von 3 vH auf 583 Mrd DM ab (Tabelle 1). An Einnahmen dürften aus heutiger Sicht 5 vH mehr zufließen. Einschließlich der in Aussicht gestellten Steuererhöhungen und Steuererleichterungen würden Bund, Länder und Gemeinden nach den Annahmen unserer Prognose 396 1/2 Mrd DM an Steuereinnahmen zufließen, also 4 1/2 vH mehr als im Jahre 1982. Berücksichtigt wurde, daß die befristete Investitionszulage das Steueraufkommen im kommenden Jahr um 2 Mrd DM mindert. Diese quantitativen Angaben schließen nicht aus, daß die Maßnahmen, steuerliche wie ausgabenseitige, im einzelnen etwas anders aussehen können als aus den Ankündigungen zu ersehen ist. Aufgrund unserer Annahmen über die finanzpolitischen Entscheidungen und über die wirtschaftliche Entwicklung, die unsere Prognose im ganzen zeichnet, ergibt sich für Bund, Länder und Gemeinden ein Defizit, welches um etwa 6 Mrd DM niedriger ausfällt als im Jahre 1982. Dahinter steht freilich die Vorstellung, daß der Spielraum, der durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen gewonnen wird, nicht ganz für ausgabeerhöhende oder einnahmemindernde Maßnahmen genutzt wird. Der konjunkturelle Impuls der Gebietskörperschaften wird sich um 13 Mrd DM zurückbilden, und zwar auf einen Betrag von 36 Mrd DM (Ziffer 60). Die Finanzlage der Sozialversicherung wird sich im kommenden Jahr verschlechtern. Der Ausgabenanstieg schwächt sich durch die verzögerte Anpassung der Rentenzahlungen sowie durch die Dämpfung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen zwar ab, die Zunahme der Beitragseinnahmen dürfte er gleichwohl noch übertreffen. Außerdem zahlt die Bundesanstalt für Arbeit weniger Beiträge für die Arbeitslosen an die Rentenversicherung und erhält deswegen einen entsprechend niedrigeren Zuschuß vom Bund.

Für die Geldpolitik gehen wir davon aus, daß die Zentralbankgeldmenge mit einer Rate ausgeweitet wird, die dem Wachstum des Produktionspotentials unter Berücksichtigung des derzeit für unvermeidlich zu haltenden Anstiegs des Preisniveaus entspricht. Außenwirtschaftliche Störungen, die Anlaß geben können, von diesem Kurs abzuweichen, gehören nicht zu den Annahmen dieser Prognose. Der Außenwert der D-Mark, der im wesentlichen von den Wechselkursänderungen gegenüber den europäischen Währungen und gegenüber dem amerikanischen Dollar bestimmt wird, steigt unter einer solchen Annahme in dem Maße, wie Kosten und Preise im Ausland stärker steigen als im Inland.

15. Derzeit spricht wenig dafür, daß die westlichen Industrieländer in ihrer Gesamtheit rasch den Weg aus der Krise finden werden. Zwar haben einige von ihnen beachtliche Fortschritte im Anpassungsprozeß erzielt — die Inflationsraten konnten deutlich herabgedrückt werden, und zudem sind beträchtliche Erfolge beim Ausgleich der Leistungsbilanzen erreicht worden —, aber statt der erwarteten Belebung hat es fast nur Rückschläge gegeben. Befürchtet wird vielfach, daß sich die wirtschaftliche Lage zunächst noch weiter verschlechtert, bevor sich im späteren Teil des Jahres eine allmähliche Besserung durchsetzt.

Niemand vermag derzeit eine verläßliche Aussage darüber zu machen, wie die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigen Ländern verlaufen wird. Die Vereinigten Staaten und Japan scheinen einer wirtschaftlichen Belebung noch am nächsten zu sein.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1]

Schätzung für das Jahr 1982 und Prognose für das Jahr 1983

	1981	1982	1983	1982	1983
	Mrd DM			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung					
Einnahmen insgesamt	706,2	742	779½	+ 5	+ 5
Steuern	386,5	396	414	+ 2½	+ 4½
Sozialbeiträge	267,2	283	298½	+ 6	+ 5½
Sonstige laufende Einnahmen	35,2	44½	48	+27	+ 7½
Vermögensübertragungen und Abschreibungen	17,3	18	19	+ 4½	+ 5½
Ausgaben insgesamt	768,6	805½	839½	+ 5	+ 4½
Staatsverbrauch	319,8	333	344½	+ 4	+ 3½
Einkommensübertragungen	328,7	348	356	+ 6	+ 2½
Private Haushalte	272,9	293	300	+ 7½	+ 2½
Unternehmen und übrige Welt	55,8	55	56	− 1½	+ 2½
Zinsen	35,2	44	51½	+24	+18
Vermögensübertragungen	31,9	32½	38½	+ 2	+17
Investitionen	53,1	48	49	− 9½	+ 2½
Finanzierungssaldo[2]	−62,4	−63½	−60	x	x
	vH				
Staatsquote des Gemeinsamen Haushaltes[3]	48,1	47,5	47,1	x	x
Abgabenquote[4]	42,4	42,4	42,5	x	x
	Mrd DM			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften					
Einnahmen	450,2	472	496	+ 5	+ 5
Steuern	386,5	396	414	+ 2½	+ 4½
Sonstige Einnahmen	63,8	76	82	+19	+ 8
Ausgaben	517,9	538	555	+ 4	+ 3
Finanzierungssaldo[2]	−67,7	−66	−59	x	x
	vH				
Staatsquote[5]	32,4	31,7	31,1	x	x
Steuerquote[6]	25,0	24,7	24,7	x	x
	Mrd DM			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Nachrichtlich: Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der Finanzstatistik					
Einnahmen	465,3	490	514	+ 5½	+ 5
Steuern	370,3	380½	396½	+ 2½	+ 4½
Sonstige Einnahmen	95,0	109½	117½	+15	+ 7½
Ausgaben	542,0	565	583	+ 4½	+ 3
Finanzierungssaldo[2]	−76,6	−75	−69	x	x
	vH				
Staatsquote[7]	34,0	33,3	32,7	x	x
Steuerquote[8]	24,0	23,7	23,6	x	x

[1] Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
[2] Überschuß: +, Defizit: –.
[3] Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in vH des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen.
[4] Steuern und Sozialbeiträge in vH des Bruttosozialprodukts.
[5] Ausgaben der Gebietskörperschaften nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in vH des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen.
[6] Steuern der Gebietskörperschaften nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in vH des Bruttosozialprodukts.
[7] Ausgaben der Gebietskörperschaften nach der Abgrenzung der Finanzstatistik in vH des Produktionspotentials.
[8] Steuern in der Abgrenzung der Finanzstatistik in vH des Bruttosozialprodukts.

Für die Vereinigten Staaten wird überwiegend ein etwas steilerer Wachstumspfad erwartet als für die übrigen Industrieländer. Für die europäischen Länder deutet sich bisher nicht mehr als eine sehr verhaltene Aufwärtsbewegung an. Der Produktionszuwachs dürfte eher gering ausfallen. Für einige Länder, namentlich für Frankreich, sind die Vorzeichen eher ungünstig. Hier, wie auch in Italien, scheinen noch Einschränkungen der Produktion bevorzustehen. Ähnliches gilt auch für Länder wie Dänemark und Schweden, die im Anpassungsprozeß nachhinken. Düster sind vielfach die Perspektiven für die Entwicklungsländer, selbst für einige, die Öl exportieren. Aber nicht alle sind in den Sog der weltweiten wirtschaftlichen Schwäche geraten oder kämpfen mit den Folgen früherer wirtschaftspolitischer Fehler.

16. Im ganzen rechnen wir für das kommende Jahr mit einer nur allmählichen Besserung der wirtschaftlichen Lage im Ausland. Daraus folgt, daß auch der Welthandel nur wenig expandieren wird. Von den bisher vorliegenden Schätzungen verschiedener internationaler Organisationen und Arbeitsgruppen müssen wohl angesichts der jüngsten Entwicklung Abschläge gemacht werden. Für den Jahresdurchschnitt 1983 gelangt man zu einer Zunahme des Welthandels um 2 vH; für den Jahresverlauf bedeutet dies zwar eine höhere Rate, das Expansionstempo bleibt dennoch deutlich hinter dem mittelfristigen Trend zurück. Dabei werden sich die regionalen Schwerpunkte verschieben, und zwar wieder stärker in Richtung auf die Industrieländer, weg von den OPEC-Ländern und weg von den nicht ölproduzierenden Entwicklungsländern, die in den letzten anderthalb Jahren die Importe deutscher Produkte besonders stark ausgedehnt hatten.

17. Das Risiko, daß sich das Rezessionstal als tiefer und länger erweisen könnte, als wir für unsere Prognose angenommen haben, ist groß. Man sollte daher nicht aus dem Bild lassen, daß es auch schlechter kommen kann, als wir aus heutiger Sicht für am wahrscheinlichsten halten. Wir haben deshalb eine Alternative zu unserer Prognose durchgerechnet, die von einer deutlich ungünstigeren Entwicklung der Weltwirtschaft im nächsten Jahr ausgeht (Ziffern 35 ff.).

18. Wie bald sich die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik bessern und wie ausgeprägt die Erholung sein wird, dürfte zu einem guten Teil vom Exportgeschäft abhängen, dessen ungünstiger Verlauf 1982 wesentlich zur Verunsicherung der Unternehmen beigetragen und so der Verbesserung im Verhältnis von Erlösen und Kosten die Wirkung genommen hat. Für viele Firmen ist es zweifellos schwieriger geworden, Auslandsaufträge zu gewinnen; nicht selten macht man sich auch Gedanken, wie es um die Zahlungsfähigkeit der Abnehmer steht.

Von der Konjunkturentwicklung in den Industrieländern sind kräftige Impulse für den Export kaum zu erwarten. Hinzu kommt, daß inzwischen einige der zur OPEC gehörenden Länder vor finanziellen Schwierigkeiten stehen. Viele Entwicklungsländer und auch einige Staatshandelsländer können ihre Wirtschaftspläne nicht mehr aufrechterhalten. All das wird die Expansion des Welthandels in engen Grenzen halten. Freilich ist der mögliche Zuwachs der deutschen Ausfuhr damit nicht schon vorgegeben. Auch auf stagnierenden Märkten läßt sich zwar, wie das vergangene Jahr gezeigt hat, über höhere Marktanteile der Absatz steigern. Aber viel dürfte so in der unmittelbaren Zukunft nicht mehr zu gewinnen sein.

Skepsis und Zuversicht mischen sich also, was die weitere Exportentwicklung anbelangt. Aus heutiger Sicht spricht indes mehr dafür, daß sich die abwärts gerichtete Entwicklung der Ausfuhr bald wieder umkehrt, als daß sie sich fortsetzt.

19. Eine quantitative Vorausschätzung des Exports ist allerdings schwierig. Das gilt nicht nur für den Verlauf im kommenden Jahr, sondern auch schon für die Ausgangsbasis. Auf Grund von Sonderfaktoren erreichte die Ausfuhr im ersten Halbjahr 1982 ein überaus hohes Niveau; inzwischen ist eine Korrektur im Gange, die möglicherweise noch einige Monate andauert.

Wir halten aber für wahrscheinlich, daß sich die Ausfuhr von dem sehr niedrigen Niveau gegen Ende des Jahres wieder löst und es im nächsten Jahr zu einem Anstieg kommt, der allmählich an Kraft gewinnt. Für den Zuwachs der realen Ausfuhr (Waren und Dienste) haben wir $2^1/_2$ vH eingesetzt, eine etwas geringere Rate, als sich für den Durchschnitt des Jahres 1982 ergeben dürfte (Tabelle 2). Hinter den beiden Raten steht indes eine nahezu gegenläufige Entwicklung: Im Jahresverlauf 1982 war die Ausfuhr überwiegend rückläufig. Der Zuwachs aufs Jahr gesehen resultierte also allein aus einem hohen Überhang am Jahresende 1981. Anzunehmen, daß der Rückgang sich bis in das nächste Jahr hinein fortsetzte, wäre eine sehr pessimistische Sicht der Außenhandelssituation. Wenn man eine solche Entwicklung auch nicht ganz ausschließen kann, so halten wir sie doch nicht für eine wahrscheinliche.

20. Auch wenn es so kommt, ist damit nicht ohne weiteres für eine wirtschaftliche Belebung im Inland gesorgt. Für eine nachhaltige Besserung kommt es darauf an, daß die Unternehmen wieder mehr investieren. Denn dadurch tragen sie selbst dazu bei, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigt und sich ihre Auftragsbücher füllen. Die Investitionen sind somit — von welcher Seite man es auch betrachtet — die Schlüsselgröße, die über Richtung und Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung entscheidet.

21. Die Investitionsneigung hat bis zuletzt nachgelassen; die Inlandsbestellungen bei den Investitionsgüterherstellern gingen weiter zurück. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung, die die Bundesregierung im Herbst letzten Jahres und in diesem Frühjahr beschloß, haben bislang offenbar wenig bewirkt. Bei den bestehenden Fristen, die für die Inanspruchnahme der Investitionszulage gesetzt sind, gab es auch keinen Grund zur Eile.

Man kann davon ausgehen, daß vor Ablauf der Begünstigungsfrist verstärkt Investitionsgüter bestellt werden, denn so wenig ist es nicht, was der Staat den Unternehmen für zusätzliche Investitionen zahlt.

Tabelle 2

Die wichtigsten Daten der Volkswirt

Schätzung für das 2. Halbjahr 1982

Absolute Werte

	Einheit	1981	1982	1983	1982		1983	
					1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Sozialprodukts								
In jeweiligen Preisen:								
Privater Verbrauch	Mrd DM	874,1	906,5	930,5	435,4	471,0	446,5	484,5
Staatsverbrauch	Mrd DM	319,8	333,0	344,5	154,9	178,0	160,5	184,0
Anlageinvestitionen	Mrd DM	339,3	329,5	358,0	153,1	176,5	163,5	195,0
Ausrüstungen	Mrd DM	128,8	129,0	137,0	59,7	69,0	62,5	74,0
Bauten	Mrd DM	210,5	201,0	221,5	93,4	107,5	100,5	121,0
Vorratsveränderung	Mrd DM	– 1,4	+ 4,5	+ 8,5	+ 8,5	– 4,0	+ 3,5	+ 4,5
Außenbeitrag	Mrd DM	+ 11,4	+ 29,0	+ 35,0	+ 13,4	+ 15,5	+ 17,5	+ 17,5
Ausfuhr	Mrd DM	496,1	532,0	562,0	265,1	267,0	272,5	289,0
Einfuhr	Mrd DM	484,7	503,0	527,0	251,7	251,0	255,5	271,5
Bruttosozialprodukt	Mrd DM	1 543,1	1 602,5	1 676,5	765,3	837,5	791,0	885,5
In Preisen von 1976:								
Privater Verbrauch	Mrd DM	704,0	694,5	686,5	336,9	357,5	331,5	355,0
Staatsverbrauch	Mrd DM	253,0	255,0	256,5	125,4	129,5	126,0	130,0
Anlageinvestitionen	Mrd DM	261,9	247,5	258,5	115,6	132,0	119,5	139,5
Ausrüstungen	Mrd DM	109,6	104,5	108,0	49,0	55,5	49,5	58,0
Bauten	Mrd DM	152,3	143,0	151,0	66,7	76,5	69,5	81,0
Ausfuhr	Mrd DM	405,6	417,0	428,5	209,5	207,5	209,5	219,0
Einfuhr	Mrd DM	361,5	366,5	373,5	184,4	182,0	183,0	191,0
Bruttosozialprodukt	Mrd DM	1 261,9	1 251,5	1 264,5	611,2	640,5	607,0	657,5
Preisentwicklung								
Privater Verbrauch	1976 = 100	124,2	130,5	135,5	129,3	132,0	134,5	136,5
Bruttosozialprodukt	1976 = 100	122,3	128,0	132,5	125,2	130,5	130,5	134,5
Entstehung des Sozialprodukts								
Erwerbstätige	1000	26 030	25 550	25 215	25 571	25 530	25 145	25 285
Arbeitszeit	Stunden	.	.	.	.	.	.	.
Arbeitsvolumen	Mrd Std.	.	.	.	.	.	.	.
Produktivität	DM je Std.	.	.	.	.	.	.	.
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1976	Mrd DM	1 262,7	1 257,0	1 271,5	614,2	643,0	610,5	661,0
Verteilung des Volkseinkommens								
Bruttoeinkommen								
aus unselbständiger Arbeit	Mrd DM	880,8	900,5	923,0	427,5	473,0	436,0	486,5
aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	Mrd DM	304,7	323,5	350,0	152,8	171,0	159,5	190,5
Volkseinkommen	Mrd DM	1 185,5	1 224,0	1 272,5	580,2	644,0	595,5	677,0
Nettoeinkommen								
aus unselbständiger Arbeit[2])	Mrd DM	502,9	507,0	509,0	243,0	264,0	243,5	265,5
aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	Mrd DM	247,1	268,0	294,5	125,7	142,5	133,0	161,5
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[3])	Mrd DM	1 012,0	1 051,5	1 074,0	506,3	545,0	516,0	558,0

[1]) Einschließlich Veränderung der Arbeitstage.
[2]) Nettolohn- und -gehaltssumme.

Tabelle 2

schaftlichen Gesamtrechnungen

und Vorausschau auf das Jahr 1983

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in vH

	1981	1982	1983	1982		1983	
				1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Sozialprodukts							
In jeweiligen Preisen:							
Privater Verbrauch	+ 4,7	+ 3½	+ 2½	+ 3,9	+ 3½	+ 2½	+ 3
Staatsverbrauch	+ 7,2	+ 4	+ 3½	+ 3,9	+ 4½	+ 3½	+ 3½
Anlageinvestitionen	+ 0,4	− 3	+ 8½	− 3,8	− 2	+ 6½	+10½
Ausrüstungen	+ 0,7	+ 0	+ 6	− 2,0	+ 2	+ 5	+ 7
Bauten	+ 0,2	− 4½	+10½	− 4,9	− 4½	+ 7½	+12½
Vorratsveränderung	x	x	x	x	x	x	x
Außenbeitrag	x	x	x	x	x	x	x
Ausfuhr	+15,0	+ 7	+ 5½	+14,5	+ 1	+ 3	+ 8½
Einfuhr	+11,2	+ 3½	+ 5	+ 7,7	+ 0	+ 1½	+ 8
Bruttosozialprodukt	+ 4,0	+ 4	+ 4½	+ 4,7	+ 3	+ 3½	+ 5½
In Preisen von 1976:							
Privater Verbrauch	− 1,2	− 1½	− 1	− 1,6	− 1	− 1½	− ½
Staatsverbrauch	+ 2,0	+ ½	+ ½	+ 0,6	+ 1	+ ½	+ ½
Anlageinvestitionen	− 3,8	− 5½	+ 4½	− 6,7	− 4½	+ 3	+ 5½
Ausrüstungen	− 3,4	− 4½	+ 3	− 6,5	− 3	+ 1½	+ 4½
Bauten	− 4,2	− 6	+ 5½	− 6,8	− 5½	+ 4½	+ 6½
Ausfuhr	+ 8,5	+ 3	+ 2½	+ 8,9	− 2½	− 0	+ 5½
Einfuhr	+ 1,2	+ 1½	+ 2	+ 3,4	− ½	− 1	+ 5
Bruttosozialprodukt	− 0,2	− 1	+ 1	+ 0	− 1½	− ½	+ 2½
Preisentwicklung							
Privater Verbrauch	+ 6,0	+ 5	+ 4	+ 5,6	+ 5	+ 4	+ 3½
Bruttosozialprodukt	+ 4,2	+ 4½	+ 3½	+ 4,6	+ 5	+ 4	+ 3
Entstehung des Sozialprodukts							
Erwerbstätige	− 0,7	− 2	− 1½	− 1,7	− 2	− 1½	− 1
Arbeitszeit [1]	− 1,5	− 0	− 0	± 0	− ½	− 0	− ½
Arbeitsvolumen	− 2,2	− 2	− 1½	− 1,7	− 2½	− 2	− 1½
Produktivität	+ 2,3	+ 1½	+ 2½	+ 2,1	+ 1	+ 1	+ 4
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1976	+ 0,1	− ½	+ 1	+ 0,4	− 1	− ½	+ 3
Verteilung des Volkseinkommens							
Bruttoeinkommen							
aus unselbständiger Arbeit	+ 4,7	+ 2	+ 2½	+ 2,7	+ 1½	+ 2	+ 3
aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	− 0,7	+ 6	+ 8	+ 8,5	+ 4½	+ 4½	+11½
Volkseinkommen	+ 3,3	+ 3	+ 4	+ 4,2	+ 2½	+ 2½	+ 5
Nettoeinkommen							
aus unselbständiger Arbeit [2]	+ 3,9	+ 1	+ ½	+ 1,4	+ ½	+ 0	+ ½
aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	+ 0,7	+ 8½	+10	+11,7	+ 5½	+ 5½	+13½
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte [3]	+ 5,7	+ 4	+ 2	+ 3,9	+ 4	+ 2	+ 2½

[3] Ohne nichtentnommene Gewinne der Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Zumindest dürfte es lohnend sein, Investitionen vorzuziehen, die für 1983 geplant waren. Es kann aber auch sein, daß angesichts der verbreiteten Unsicherheit über den künftigen wirtschaftspolitischen Kurs viele Investoren weiter abwarten werden.

22. In den letzten Jahren haben wir immer darauf gesetzt, daß die Unternehmen auch in schlechten Zeiten investieren müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Investitionen, die dazu bestimmt sind, die Kosten zu senken oder neue Produkte auf den Markt zu bringen, lassen sich, anders als Kapazitätserweiterungen, nicht ohne Schaden hinauszögern. Der Rückgang der Investitionstätigkeit in den vergangenen anderthalb Jahren widerspricht dem nicht; er hing nämlich, wie es scheint, nicht nur damit zusammen, daß für gesunde Unternehmen eine Ausweitung ihres Produktionsapparates nicht mehr lohnend erschien, sondern auch damit, daß eine große Zahl unrentabler Unternehmen aus dem Markt ausscheiden mußte, also überhaupt nicht mehr investierte. Überdies scheinen bis in die jüngste Zeit auch Unternehmen, die das Ertragstief hinter sich haben, deren Finanzierungssituation sich aber erst allmählich entspannt, das Risiko von zusätzlichen Investitionen gering halten zu wollen, selbst solcher Investitionen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken geeignet sind.

23. Für das, was an Investitionen zu erwarten ist, mögen vorübergehende Maßnahmen der Investitionsförderung, aber auch mit den Zeitläuften schwankende Stimmungen nicht unbedeutend sein, für das Bild im ganzen treten sie jedoch zurück hinter dem, was an Investitionen aufgrund der Einschätzung der Investoren auf mittlere Frist notwendig und wünschenswert und was aufgrund der aktuellen und der zu erwartenden Finanzlage finanzierbar ist. Dies findet seinen Niederschlag in den Investitionsplänen, die längerfristig angelegt und kurzfristig nur in Grenzen veränderbar sind.

Angesichts der erneuten Verschlechterung von Lage und Erwartungen ist es schwierig, über die Investitionstätigkeit im kommenden Jahr eine einigermaßen zuverlässige Aussage zu treffen. Einerseits mag die ungünstige Entwicklung dazu beigetragen haben, die eher pessimistischen Erwartungen der Unternehmen auf mittlere Frist zu erhärten, andererseits hat sich doch auch von der Ertragslage her der Spielraum für höhere Investitionen wieder vergrößert. Zudem sind Kredite merklich billiger zu haben. Ob und wann es bei anhaltend verbesserten Rahmenbedingungen zu einem Anstieg der Investitionen kommt und wie steil er sein wird, ist gegenwärtig schwer abzuschätzen. Es gibt gewichtige Gründe, die es nahelegen, die Erwartungen nicht allzu hoch anzusetzen:

— Die Unsicherheiten im Exportgeschäft belasten die Investitionsneigung, und die Aussicht auf bessere Erträge im Inlandsgeschäft wie im Auslandsgeschäft, die in den verbesserten Gewinnmargen angelegt ist, bildet für viele keinen ausreichend großen Gegenposten.

— Die Kapazitäten sind schlecht ausgelastet und die Auftragspolster zusammengeschrumpft. Kapazitätserweiterungen scheinen in vielen Bereichen nicht dringlich zu sein.

— Die Kapitalstruktur der Unternehmen ist unbefriedigend. Bessere Gewinne werden in vielen Fällen zunächst zur Konsolidierung verwendet, statt daß sie investiert werden. Dies gilt um so mehr, als die Banken bei der Kreditvergabe offenbar nun strengere Bonitätsanforderungen stellen.

Die Unsicherheit hinsichtlich der Ausfuhr sowie die niedrige Kapazitätsauslastung sind besonders ernst zu nehmen. Nicht aus dem Bild bleiben sollte jedoch, daß unausgelastete Kapazitäten nicht selten Ausdruck von strukturellen Anpassungsproblemen sind, die nur durch verstärkte Investitionen gelöst werden können und wohl auch gelöst werden, soweit der Standort Bundesrepublik nicht überhaupt ungünstig erscheint. Im übrigen hat bisher jeder Investitionsaufschwung in einer Phase niedriger Kapazitätsauslastung begonnen. Dem dritten Argument kommt gegenwärtig große Bedeutung zu. Mit einer weiteren Verbesserung der Ertragslage könnte es, wie das erste, freilich an Gewicht verlieren.

24. Gegenwärtig verfügen wir über keine aktuellen Informationen zu den Investitionsplänen für das nächste Jahr. Viele Unternehmen haben zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch noch keine genauen Vorstellungen über die Höhe ihres Investitionsbudgets; soweit konkrete Investitionspläne vorliegen, ist nicht sicher, daß sie verwirklicht werden.

Bei der Prognose der Ausrüstungsinvestitionen haben wir uns von der Vorstellung leiten lassen, daß Rationalisierungsdruck und Strukturbereinigung auch im kommenden Jahr dominante Investitionsmotive sein werden. Das Bemühen, Energiekosten einzudämmen und dafür zu investieren, wird trotz niedrigerer Steigerungsraten bei den Energiekosten weitergehen.

Nicht jeder Sanierungsfall der vergangenen Jahre hatte einen endgültigen Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge. Der Erwerb langfristig rentabel erscheinender Betriebsteile zieht üblicherweise Investitionen nach sich, die die Lebensfähigkeit des Unternehmens kräftigen sollen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß auch in der Rezession mit neuen Produkten Geld zu verdienen ist. Wir erwarten, daß die Investitionen in neue Produkte zunehmen, wenn sich die Gewinnerwartungen festigen und sich die Finanzlage der Unternehmen verbessert. Auch über die Gründung neuer Unternehmen, selbst in der Rezession, kommt es zu Investitionen. Schließlich ist zu bedenken, daß in vielen Bereichen notwendige Investitionen wegen der hohen Zinsbelastung aufgeschoben worden sind und nun bei günstigeren Finanzierungsbedingungen realisiert werden. Auch von daher dürften im kommenden Jahr gewisse Impulse für eine Belebung der Investitionstätigkeit kommen.

In unsere Prognose der Ausrüstungsinvestitionen des kommenden Jahres ist auch eingegangen, daß die Bundesregierung Investitionen durch Entlastungen bei der Gewerbesteuer fördern will. Wie stark diese und die anderen zur Investitionsförderung ge-

planten Maßnahmen schon 1983 zu Buche schlagen werden, läßt sich noch schwer beurteilen. Wir haben in unsere Schätzung eingesetzt, daß ein nicht unwesentlicher Teil der steuerlichen Entlastungen von den Unternehmen bald zu Investitionen genutzt wird.

All dies mag nicht ausreichen, einen steilen Anstieg der Investitionen zu bewirken, wie er für einen kräftigen Aufschwung typisch ist. Schwach werden noch die Impulse sein, die von der Weltwirtschaft ausgehen und negativ sogar die Einflüsse vom privaten Verbrauch. Wir gehen davon aus, daß die realen Ausrüstungsinvestitionen im Jahre 1983 um nicht mehr als 3 vH höher sein werden als 1982 und damit immer noch niedriger als 1981.

25. Während bei den Ausrüstungsinvestitionen der Zeitpunkt der Umkehr bislang noch nicht sicher abzuschätzen ist, zeichnet sich diese bei den Bauinvestitionen schon in den Konjunkturindikatoren ab. Die Auftragsvergabe an das Bauhauptgewerbe zeigt seit Anfang des Jahres insgesamt eine steigende Tendenz, am deutlichsten beim Wohnungsbau sowie beim öffentlichen Tiefbau, weniger deutlich beim gewerblichen Hochbau; im übrigen läßt sich noch keine Besserung erkennen. Freilich ist das Niveau der Aufträge noch immer niedrig; setzt man auf eine weitere Belebung des Auftragseingangs, so dürfte das fürs erste ausreichen, die Bauwirtschaft zumindest ein Stück aus der Talsohle herauszuführen.

— Mit einer verstärkten Nachfragebelebung rechnen wir insbesondere beim Wohnungsbau. Impulse erwarten wir von den in Aussicht gestellten Fördermaßnahmen, aber auch von weiter sinkenden Hypothekenzinsen; erfahrungsgemäß zieht die stark zinsabhängige Nachfrage schon früh an und nicht erst bei Erreichen viel niedrigerer Zinsen. Ein Grund dafür ist, daß viele Bauherren die günstigen Preise und die kurzen Baufristen nutzen, die die Bauwirtschaft bei unausgelasteten Kapazitäten bietet.

— Nicht so günstig ist die Lage beim gewerblichen Bau einzuschätzen; mit einem deutlichen Anstieg wie beim Wohnungsbau rechnen wir hier zunächst noch nicht. Zwar sind auch für die gewerblichen Investoren niedrigere Zinsen ein wichtiger Faktor im Investitionskalkül, entscheidend sind aber letztlich die Umsatz- und Ertragserwartungen, vor allem auf mittlere und längere Sicht.

— Etwas Hoffnung auf Besserung gibt es bei der Baunachfrage der öffentlichen Hand. Die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte läßt zwar nicht viel Spielraum erkennen; bisherigen Absichtserklärungen zufolge dürfte der Bund aber bemüht sein, im Zusammenwirken mit den Ländern mehr öffentliche Investitionen zu ermöglichen. Das könnte den Rückgang der staatlichen Bauinvestitionen abfangen und aufs Jahr gesehen einen Anstieg möglich machen.

Falls der Staat seine Investitionsausgaben tatsächlich nicht weiter kürzt, sondern sogar etwas ausweitet, darf man einen Produktionsanstoß erwarten, der nach fast dreijährigem Schrumpfen zusammen mit der Entwicklung im Wohnungsbau und im gewerblichen Bau immerhin eine Rückkehr auf das Produktionsniveau des Jahres 1981 ermöglichte. Damit wäre jedoch allenfalls die Hälfte des Produktionsrückgangs ausgeglichen. In unserer Rechnung haben wir angenommen, daß die realen Bauinvestitionen im Jahre 1983 um rund 5 1/2 vH den Vorjahresstand überschreiten, verglichen mit einem Rückgang von 6 vH in diesem Jahr.

26. Zur wirtschaftlichen Belebung gehören auch kaufbereite Verbraucher. In den ersten acht Monaten dieses Jahres haben die privaten Haushalte einen größeren Teil ihres Einkommens gespart als sonst üblich. Die Sorge um den Arbeitsplatz hat offensichtlich die Kaufbereitschaft gedämpft. Vor allem Anschaffungen, die mit größeren finanziellen Verpflichtungen verbunden sind, wurden vertagt. Nicht einmal das Angebot attraktiver Zinsen, mit denen etwa Hersteller von Automobilen potentielle Käufer aus der Reserve locken wollten, brachte den gewünschten Erfolg. In den jüngsten Umfragen deutet sich noch kein Stimmungsumschwung an; die Verbraucher sind unvermindert skeptisch.

Was die privaten Haushalte im kommenden Jahr für den Verbrauch ausgeben können und was sie ausgeben werden, läßt sich derzeit nicht sicher sagen. So, wie wir die wirtschaftliche Entwicklung einschätzen, gibt es wohl keinen großen Spielraum für Einkommenssteigerungen. Nicht zuletzt wegen der geplanten Kürzung bei den Transfereinkommen und wegen Steuererhöhungen wird das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte noch einmal langsamer zunehmen — wir veranschlagen für 1983 einen Zuwachs von 2 vH nach 4 vH im Jahre 1982.

Viel kommt darauf an, ob die privaten Haushalte ihre Verbrauchsausgaben stärker ausweiten, als ihre Einkommen steigen. In der Tat haben wir angenommen, daß es im Verlauf des Jahres 1983 zu einer Rückbildung der hohen Sparquote kommt, wenn auch nicht sofort. Die Daten vom Arbeitsmarkt werden vorerst noch düsterer ausfallen als bisher schon; wegen der Sorgen um die künftigen Einkommenschancen werden Kaufpläne eher vertagt. Später dürfte es aber zu einer gewissen Normalisierung des durchschnittlichen Sparverhaltens kommen, zum Teil deshalb, weil der geringe Anstieg der verfügbaren Einkommen die Sparfähigkeit vieler privaten Haushalte einschränkt. Des weiteren gehen wir davon aus, daß die um ein halbes Jahr verzögerte Anpassung der Rentenzahlungen und anderer sozialer Leistungen nicht unmittelbar zum Anlaß genommen wird, die Verbrauchsausgaben entsprechend anzupassen. Für einen Teil der Haushalte könnten zudem sinkende Zinsen einen Anreiz bieten, weniger zu sparen und sich stärker zu verschulden.

Nimmt man alle Einflußfaktoren zusammen, wird der private Verbrauch, in konstanten Preisen gerechnet, 1983 erneut schrumpfen; mit rund 1 vH wird der Rückgang freilich nicht ganz so stark sein wie 1982. Positiv schlägt zu Buche, daß mit einer weiteren deutlichen Minderung des Preisanstiegs auf der Verbraucherstufe gerechnet werden kann.

27. Nicht alles, was an Nachfrage auf die Unternehmen zukommt, wird unmittelbar zu Produktion, und nicht alles, was produziert wird, wird sogleich abgesetzt. Bei wirtschaftlicher Erholung steigern normalerweise lagerzyklische Einflüsse die Produktion; die Unternehmen füllen die Läger an Vorprodukten und Fertigwaren wieder auf. So weit scheinen wir noch nicht zu sein. Der Abbau der überhöhten Lagerbestände dauert noch an. Im Verlauf des Jahres 1983 wird es jedoch zu einer mäßigen Aufstockung der Läger kommen.

28. Lagereinflüsse berühren nicht nur die heimische Produktion, sondern auch die Wareneinfuhr, vor allem die Einfuhr von Rohstoffen. Auch hier gibt es keine überzeugenden Gründe, daß es 1983 zu einem größeren Lageraufbau kommt; schon gar nicht zu einem spekulativen. Damit wäre nur zu rechnen, wenn sich Erwartungen einstellen würden, daß die Preise für Industrierohstoffe alsbald kräftig anziehen. Der Anstieg der Fertigwareneinfuhr wird gleichfalls nicht über das hinausgehen, was aufgrund der zunehmenden Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung zu erwarten ist. Ausschlaggebend für die Entwicklung der Fertigwareneinfuhr ist der private Verbrauch, von ihm werden keine Impulse kommen.

Dennoch wird zumindest die rund dreijährige Phase stagnierender Einfuhr zu Ende gehen, wenn einzelne Bereiche erst einmal ihren Produktionstiefpunkt überwunden haben und nach und nach andere hinzukommen. Im Jahre 1983 dürfte die Einfuhr von Waren und Dienstleistungen dem Volumen nach um 2 vH höher sein als im Jahre 1982.

29. Bei unseren Annahmen über die Entwicklung von Mengen und Preisen im Außenhandel wird sich die Leistungsbilanz weiter verbessern, wenn auch nicht im gleichen Tempo wie bisher. Wir erwarten für nächstes Jahr einen Überschuß in der Größenordnung von 5 Mrd DM, nach einer nahezu ausgeglichenen Leistungsbilanz in diesem Jahr. Die Einfuhrpreise dürften zwar nicht noch einmal schwächer ansteigen als die Ausfuhrpreise, von der außenwirtschaftlichen Seite sind aber weiterhin preisdämpfende Einflüsse angelegt.

30. Dem Ziel der Preisniveaustabilität kommt die deutsche Wirtschaft im nächsten Jahr damit ein entscheidendes Stück näher. Wir erwarten, daß die Verbraucherpreise im Jahresverlauf nur noch mit einer Rate von reichlich 3 1/2 vH steigen, und haben dabei unterstellt, daß die angekündigte Erhöhung der Mehrwertsteuer zu ihrem überwiegenden Teil auf die Verbraucher überwälzt wird. Im Jahre 1983 wird die Preissteigerungsrate immerhin nicht viel weniger als 4 vH betragen. Davon geht die Hälfte auf den Preisanstieg im zweiten Halbjahr des Jahres 1982 zurück; am Jahresende 1982 dürfte der Preisindex nämlich um fast 2 vH über dem Jahresdurchschnitt 1982 liegen. Unsicher sind die Ansätze für den Anstieg der in unterschiedlicher Weise vom Staat beeinflußten Preise. So ist beispielsweise noch nicht abzusehen, wie stark die Gemeinden angesichts ihrer Finanzierungsschwierigkeiten die Gebühren anheben werden oder welche Auswirkungen eine Lokkerung des Mietrechts hat.

Der Prognose liegt ferner die Annahme zugrunde, daß die Preise für Heizöl und Benzin im nächsten Jahr nicht oder nicht nennenswert steigen werden. Bei der schlechten wirtschaftlichen Lage in den westlichen Industrieländern sind eher weiter nachgebende Rohölpreise zu erwarten.

31. In den Tarifverhandlungen wird die erwartete Preissteigerungsrate eine wichtige Rolle spielen. Die Gewerkschaften haben erkennen lassen, daß es auch 1983 für sie vorrangig um einen Inflationsausgleich geht. Freilich ist die künftige Preissteigerungsrate nicht einfach vorgegeben. Sie wird vielmehr auch von der Höhe der Tarifabschlüsse mitbestimmt, auf die sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einigen.

Wir haben die Erwartung, daß sich die Tarifparteien auf niedrige Zuwachsraten einstellen. Steht Reallohnsicherung im Vordergrund und wird die Preissteigerung nicht überschätzt, so bleibt Raum für eine weitere deutliche Korrektur des Kostenniveaus. Der Produktivitätszuwachs würde dann den Unternehmen zufallen. Aus unserer Prognose ergibt sich, daß die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im Jahre 1983 eine stärkere Verbesserung aufweisen werden als 1982. Die Maßnahmen zur Investitionsförderung, die Investitionszulage ebenso wie die geplanten Steuererleichterungen, werden neben der üblichen Verzögerung in der Anpassung der Steuervorauszahlungen dazu führen, daß die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen noch kräftiger steigen. Die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit werden nur wenig zunehmen, in der Summe um etwa 2 1/2 vH, je Beschäftigtenstunde um etwa 4 vH. Noch geringer ist der Anstieg der Nettoeinkommen. Das liegt an der progressiven Belastung durch die Lohnsteuer und an der Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Auch die geplante obligatorische Anleihe ist hier wie eine Steuer gebucht.

Sehen muß man, daß auch die günstige Entwicklung der Gewinne und Vermögenseinkommen nicht fest programmiert ist. Sie ist nicht zuletzt Ausdruck der Anfangsphase einer wirtschaftlichen Erholung, die das zweite Halbjahr 1983 bringen könnte. Fehlen die Bedingungen hierfür, so kommt es weder zu der Produktionsentwicklung noch zu der Gewinnentwicklung, die unsere Prognose hinsichtlich des Verlaufs im Jahre 1983 kennzeichnen.

Die rechnerische Produktivitätssteigerung, die bei der niedrigen Kapazitätsauslastung derzeit möglich ist, veranschlagen wir auf etwa 2 1/2 vH. Ein größerer Zuwachs würde sich ergeben, wenn die Unternehmen verstärkt Arbeitskräfte freisetzten oder wenn es zu einer stärkeren Produktionssteigerung käme, als für 1983 zum Bild unserer Prognose gehört.

32. Sehr ungünstig sind die Aussichten für den Arbeitsmarkt. Die Produktionsbelebung, die wir erwarten, ist vorerst noch zu schwach, als daß sie Entlastung bringen könnte. Die Beschäftigung wird den größten Teil des Jahres über weiter zurückgehen. Auch 1983 werden erneut Jugendliche in großer Zahl ins Erwerbsleben eintreten. Bei dem schwachen Wirtschaftswachstum werden also noch mehr Ar-

beitsuchende ohne Beschäftigung bleiben, als es jetzt schon der Fall ist.

Es ist allerdings nicht leicht, den weiteren Rückgang der Beschäftigung zu quantifizieren. Die verbreitete Formel, Veränderung der Produktion minus Veränderung der Produktivität gleich Veränderung von Arbeitszeit und Beschäftigung, hat keinen prognostischen Wert; die Unternehmen nehmen mit ihrem Beschäftigungsverhalten selbst Einfluß auf Produktion und Produktivität, und ihre Produktionsentscheidungen schlagen sich nicht nur in veränderter Beschäftigung, sondern auch in veränderter Produktivität nieder.

33. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit gibt ein ziemlich verläßliches Bild von den großen Problemen am Arbeitsmarkt, wenngleich viele, die entlassen werden, nach einiger Zeit die Suche nach einem Arbeitsplatz aufgeben, andere in den Ruhestand treten. Wir gehen davon aus, daß die von Saisoneinflüssen bereinigte Arbeitslosenzahl bis weit ins nächste Jahr hinein steigt, wenn auch nicht mehr im gleichen Tempo wie bisher. Für das Jahr 1983 rechnen wir im Durchschnitt mit $2^1/_4$ Millionen Arbeitslosen, das sind rund 400 000 mehr als im Jahre 1982. Die Arbeitslosenquote, gemessen an den abhängigen Erwerbspersonen, erhöht sich somit von $7^1/_2$ vH auf knapp $9^1/_2$ vH; gemessen an der Anzahl aller Erwerbspersonen ergibt sich für 1983 eine Quote von 8 vH.

In den Wintermonaten kann die Arbeitslosenzahl sogar auf $2^1/_2$ Millionen ansteigen, vor allem bei ungünstiger Witterung, wenn die Produktion in den Außenberufen stark beeinträchtigt wird; die saisonale Arbeitslosigkeit bildet sich jedoch im Frühjahr wieder rasch zurück.

34. Bei den derzeit erkennbaren Nachfragetendenzen gibt es vorerst keinen großen Anreiz für eine Ausweitung der Produktion. Bis in die erste Jahreshälfte 1983 hinein werden Enttäuschungen das Bild bestimmen. Beruhigen kann allenfalls, daß es voraussichtlich wieder aufwärts geht.

Die Prognosetabelle bringt allerdings unsere Vorstellung von der Entwicklung der Produktion im Verlauf des kommenden Jahres nicht angemessen zum Ausdruck. Die dort ausgewiesene Rate gibt für das reale Sozialprodukt den Zuwachs im Jahresdurchschnitt an. Wir veranschlagen diesen für das Jahr 1983 auf 1 vH; darin spiegelt sich zum Teil der Produktionsrückgang der letzten Monate, also die ungünstige Ausgangsposition am Jahresende 1982. Der Anstieg im Jahresverlauf 1983 wird damit etwas unterzeichnet.

Eine ungünstigere Alternative

35. Wegen der großen Risiken, die der Bundesrepublik von der Weltwirtschaft her drohen, haben wir eine Alternative durchgerechnet, die von dem abweicht, was derzeit unsere beste Setzung ist. Abweichend von unserer Prognose, die für das Jahr 1983 einen Anstieg des Sozialprodukts um 1 vH ausweist, haben wir angenommen:

— Die Finanzprobleme mehrerer Schuldnerländer spitzen sich zu. Protektionistische Maßnahmen greifen stärker um sich. In wichtigen Partnerländern und auch in den Vereinigten Staaten bleiben Auftriebskräfte aus. Der Welthandel stagniert das Jahr über. Die deutsche Ausfuhr löst sich nicht von dem im zweiten Halbjahr 1982 erreichten niedrigen Niveau.

— Die anhaltende Exportschwäche drückt auf die Geschäftserwartungen der Unternehmen, die ihre Investitionen das Jahr über weiter einschränken, die Käufe von Ausrüstungsgütern ebenso wie die Errichtung von Betriebsgebäuden. Auch im Wohnungsbau, für den wir in unserer Prognose eine eher zuversichtliche Einschätzung haben, dürften Projekte aufgegeben oder vertagt werden.

— Die Wirtschaftspolitik behält ihren Kurs bei, das gilt für die Geldpolitik wie auch für die Finanzpolitik. Mehrausgaben und Steuerausfälle, die sich infolge der weiteren Verschlechterung der Wirtschaftslage ergeben, werden mit Krediten finanziert.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion dürfte unter diesen Annahmen das Jahr über weiter sinken. Im Jahresdurchschnitt könnte sie um mehr als 1 vH niedriger sein als 1982. In einer Situation anhaltend ungünstiger Produktionserwartungen steht ein noch stärkerer Beschäftigungsabbau als in diesem Jahr zu erwarten. Dieser schwierigen Lage dürften die Lohnabschlüsse Rechnung tragen.

Unter dem Eindruck, daß sich die Bundesrepublik der weltweiten Wachstumsschwäche nicht entziehen kann, werden sich die Verbraucher, anders als in unserer Prognose vor allem für das zweite Halbjahr angenommen, wohl kaum dazu entschließen, ihre Ausgaben stärker auszuweiten, als ihr verfügbares Einkommen zunimmt. Die Sparquote sinkt also nicht. Selbst eine etwas stärkere Beruhigung der Verbraucherpreise, als sie der Prognose zugrundeliegt, könnte nicht verhindern, daß der private Verbrauch preisbereinigt ebenso stark zurückgeht wie im Jahre 1982. Unter den Annahmen, die dieser Alternativrechnung zugrunde liegen, ergibt sich für den Arbeitsmarkt ein düsteres Bild. Weil der Beschäftigungsabbau sich im Verlauf des Jahres nicht von Vierteljahr zu Vierteljahr abschwächt, sondern nahezu unvermindert anhält, steigt die Arbeitslosenzahl unaufhaltsam an, noch stärker als in diesem Jahr. Von Januar bis Dezember wären durchschnittlich fast 300 000 Arbeitslose mehr zu verzeichnen als derzeit unserer besten Setzung entspricht; dies bedeutet $2^1/_2$ Millionen Arbeitslose im Jahresdurchschnitt.

36. Für die öffentlichen Haushalte bliebe das nicht ohne Konsequenzen. Die Arbeitslosenversicherung braucht höhere Zuschüsse. Die Steuerausfälle summieren sich auf etliche Milliarden D-Mark. Wenn es tatsächlich statt einer Zuwachsrate für das Sozialprodukt von 1 vH einen Rückgang ähnlichen Ausmaßes geben sollte, lägen die zusätzlichen Fehlbeträge in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden vermutlich in einer Größenordnung von 15 Mrd DM.

37. Aus heutiger Sicht ist das Bild, das diese Alternative zeichnet, nicht dasjenige, an dem sich die Wirtschaftspolitik und andere Akteure in der Volkswirtschaft mit ihren Erwartungen in erster Linie orientieren sollten. Obwohl wir eine solche Entwicklung nicht für die wahrscheinlichste halten — diese wird durch unsere Prognose beschrieben — ist sie angesichts der komplizierten weltwirtschaftlichen Situation auch nicht besonders unwahrscheinlich. Die Wirtschaftspolitik bei uns und anderwärts muß helfen, sie nach Möglichkeit auszuschließen.

III. Fortbestehende Probleme

38. Kein Land — auch die Bundesrepublik nicht — kann bei der Vorstellung stehenbleiben, daß seine wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu einem großen Teil in der tiefgreifenden Schwäche der Weltwirtschaft wurzeln. Dies schon deshalb nicht, weil es keine ausreichenden Gründe gibt, darauf zu vertrauen, die Weltwirtschaft werde sich alsbald von selbst erholen. Die Weltwirtschaft kann vom Rande einer Krise nur zurückgeholt werden, wenn eine größere Anzahl von Ländern wirksamere Anstrengungen unternimmt, sich selbst zu helfen (freilich ohne Protektionismus), und zwar ganz unabhängig davon, wie groß im einzelnen Land jeweils der Anteil der selbst zu verantwortenden Probleme ist.

39. Obwohl die Gefahr zu bedenken ist, daß die Weltwirtschaft aus der Phase einer überaus hartnäckigen Stockung noch in einen sich selbst verstärkenden Abschwungsprozeß gerät, ist doch die Einsicht nötig, daß die gegenwärtige Entwicklung nicht in erster Linie Ausdruck eines normalen zyklischen Auf und Ab der Weltwirtschaft ist, nur eben mit einer etwas verlängerten Stockungsphase, im wesentlichen zu bekämpfen mit nachfragepolitischen Mitteln, sondern daß der Kern der Probleme in konstitutionellen Schwächen einer allzu großen Anzahl von Ländern besteht.

Die Anpassung der Weltwirtschaft an die große Ölverteuerung ist nicht so weit vorangekommen, wie es scheinen mag. Die Einnahmeüberschüsse der Ölförderländer sind zwar weitgehend beseitigt, aber nicht zuletzt durch eine Kontraktion der Weltwirtschaft und die mit ihr einhergehende Minderung der Ölnachfrage. Und der Rückfluß eines großen Teils des riesigen in den vergangenen Jahren von den Ölförderländern gebildeten Kapitals hat in den Einfuhrländern nicht in erster Linie der Finanzierung produktiver Investitionen zur strukturellen Anpassung gedient, wie es wünschenswert, ja nötig gewesen wäre, sondern zu einem großen Teil der Finanzierung von Defiziten, die in zu hoch gewordenem Konsum wurzeln.

Ebensowenig gelöst sind in den meisten Ländern die Probleme der Anpassung an die auch im übrigen veränderten Bedingungen der internationalen Arbeitsteilung. Die aufgestauten Anpassungsprobleme lassen in den Industrieländern die Neigung immer größer werden, sich der wachsenden Konkurrenz auf Märkten, die sie für ihre angestammten halten, durch zunehmenden Protektionismus zu erwehren, zum Schaden aller. Die Dynamik der Weltwirtschaft erlahmt auch deshalb.

Mit wachsendem Reichtum ist die Flexibilität, mit der die Industrieländer auf veränderte Bedingungen zu reagieren hätten, über die Jahre unzureichend geworden, die Flexibilität der Einkommensansprüche, die Flexibilität der Ansprüche an den Staat, die Flexibilität in den Unternehmen und am Arbeitsmarkt. Eine Wirtschaftspolitik des überzogenen Intervenierens hat dem Prozeß der Verkrustung zusätzlich Vorschub geleistet. Ihr Beiprodukt sind Inflationsprobleme, die sich so verhärtet haben, daß jetzt selbst nach der Desillusionierung über die Möglichkeiten, durch Inkaufnahme von Inflation Anpassungsaufgaben zu lösen, keine rasche Gesundung möglich ist, schon gar nicht, nachdem die Ölverteuerung gerade in den inflationsanfälligen Ländern die überkommenen Stabilisierungsprobleme erst einmal vergrößert hat.

40. Diese Ursachen der kritischen weltwirtschaftlichen Situation machen verständlich, warum alle großen internationalen Organisationen sich dafür ausgesprochen haben, daß nach wie vor die Aufgabe der strukturellen Anpassung sowie der Inflationsbekämpfung Vorrang haben muß und daß sie sich gegen die Neigung wenden, die bedrückenden Probleme der weltweiten Arbeitslosigkeit am Symptom zu bekämpfen, durch billiges Geld, durch noch mehr Staatsausgaben, finanziert durch noch mehr Staatskredite, notfalls internationale Kredite, neu geschaffene internationale Liquidität. Die Risiken gering achten, die den Pfad der unvermeidlichen Konsolidierung begleiten, bedeutet das nicht.

Etliche Länder gleichen sanierungsreifen Unternehmen. Sie erhalten keinen Kredit mehr und sollten keinen mehr erhalten ohne verläßliche Sanierungsentscheidungen. Die Tatsache, daß das Erreichen oder gar Überschreiten von Grenzen der Kreditfähigkeit nicht mehr nur einen Einzelfall darstellt, ist freilich bedrückend. Betroffen sind auch die wenigen Gesunden. Ihre Lage gleicht der einer Bank, die gern Kredite geben möchte, weil sie etwas verdienen möchte, aber nun keine kreditwürdigen Kunden mehr findet. Die Exportwirtschaft aller Länder ist ja unter anderem darauf aufgebaut, daß ihre Kunden kreditwürdig bleiben. Das Erlahmen der Weltwirtschaft im ganzen forciert überdies den Prozeß, der mehr und mehr Unternehmen und ganze Länder an die Grenzen ihres Kredits treibt. Schließlich: Die hohe Interdependenz im internationalen Finanzsystem läßt manchen an die Möglichkeit eines weltweiten Kollaps nach Art der frühen dreißiger Jahre denken. Trotz des Vorrangs der Konsolidierungsanstrengungen ist daher viel Wachsamkeit nötig, ebenso wie die Bereitschaft und Fähigkeit der Zentralbanken und der internationalen Organisationen, notfalls rechtzeitig Sicherheitsnetze aufzuspannen. Die bestehenden Formen der internationalen Kooperation zwischen Kreditbanken, Zentralbanken und in den internationalen Organisationen haben sich als belastbar erwiesen, und es ist wohl auch Vorsorge für weitere Belastungen getroffen. Doch nicht für alle denkbaren Zuspitzungen einer Finanzkrise

scheint schon ausgedacht, wie man ihrer Herr zu werden hätte.

Begründet und nötig ist umgekehrt aber auch der Appell an die international tätigen Banken, aus einer in der Vergangenheit möglicherweise zu großen Sorglosigkeit nun nicht in das andere Extrem übergroßer Vorsicht zu verfallen. Denn wo immer in der Welt nicht Mangel an rentablen Investitionsprojekten die Investitionstätigkeit limitiert, bedeutet jede vermeidbare Verweigerung von Kredit einen Beitrag zur Verlängerung oder Verschärfung der weltweiten Wirtschaftsschwäche, und zwar deshalb, weil es — anders als in normalen Zeiten — genügend andere Investitionsprojekte, denen sich furchtsames Kapital zuwenden könnte, derzeit nicht gibt.

Von den weltweiten Finanzmarktstörungen her gesehen verdient die Wirtschaftsschwäche der Welt durchaus den Namen einer Konsolidierungskrise. Daß in so großem Umfang Staatsverschuldung die Kapitalbildung in der Welt aufsaugt, ist Ausdruck dieser Schwäche und um so beunruhigender, je länger dieser Zustand dauert. Das Kapital muß wieder mehr in produktive Nutzung gelenkt werden.

41. Es ist eine alte Einsicht, daß man auf die Dauer nicht mehr verbrauchen kann, als man produziert, und daß man wenig produziert, wenn sich das Produzieren zu wenig lohnt. Sie ist im Grunde auch nicht umstritten. Es ist vielmehr die offensichtliche Tatsache, daß in unserem Land wie anderwärts die Produktion der Volkswirtschaft weit hinter deren Produktionsmöglichkeiten zurückbleibt, daß Produktionsanlagen still stehen und Menschen arbeitslos sind — in den OECD-Ländern sind es derzeit 30 Millionen —, welche vielen, auch vielen Politikern, die Einsicht schwer macht, verständlicherweise schwer macht, die Lösung der wirtschaftlichen Probleme müsse darin gesucht werden, daß sie selbst — und der Staat — ihre Ansprüche einschränken, während doch umgekehrt mehr Nachfrage und also — so der etwas vorschnelle Schluß — höhere Ansprüche erwünscht seien. In der Tat ist mehr Nachfrage erwünscht, ja notwendig, freilich nur mehr Nachfrage, die direkt oder indirekt (etwa umverteilt durch den Staat) aus Leistungseinkommen erwächst — aktuellem wie erwartetem marktgerechtem Einkommen; sie allein macht mehr Produktion dauerhaft rentabel. Nachfrage, die aus Staatskrediten erwächst, hinter denen keine zu erwartenden Steuermehreinnahmen stehen (wie es bei Ausgaben für produktive Investitionen, öffentlichen oder privaten, der Fall wäre) oder aus Lohnsteigerungen, hinter denen keine Produktivitätssteigerung steht, gleicht Wohltaten, die der solchermaßen Bedachte selbst zu bezahlen hat, jedenfalls auf die Dauer — durch höhere Abgaben, durch Inflation. Staatskredite zur Finanzierung von Konsum, staatlichem oder privatem, sind allenfalls vorübergehend unbedenklich, zur Behebung einer Vertrauensstörung etwa, in die der Staat nicht einbezogen ist. Eine solche Vertrauensstörung kann auch darin bestehen, daß die Menschen in der Breite ihre künftig erzielbaren Einkommen aus konjunkturellen Gründen, insoweit also temporär, unterschätzen. Konsum auf der Basis von dauerhaften Staatskrediten hingegen überbrückt nicht eine temporäre Rentabilitätslücke, sondern täuscht dauerhafte Rentabilität vor, die sich früher oder später als Illusion erweist. Und eben dies ist die Situation in vielen Ländern heute. Dauerhafte Staatsdefizite, hinter denen letztlich Konsum steht, machen — aus dem Kreislaufzusammenhang der Wirtschaft heraus — die gegenwärtige Produktion teilweise erst rentabel, verdecken aber im Grunde eine Rentabilitätslücke, sei diese nun entstanden durch zu hohe Löhne, zu hohe staatliche Abgaben und Auflagen, hohe Zinsen und/oder stark gestiegene Importpreise. Die Illusion hat gehalten, solange die Neigung vorherrschte, die künftige Last eines unfundierten Kapitaldienstes aus dem Bewußtsein zu verdrängen. Ein jahrelang sehr rascher Anstieg der Staatverschuldung hat in vielen Ländern — vor allem aber an den internationalen Kapitalmärkten — diese Illusion aufgebraucht. Nüchternheit ist jetzt nötig. Es gibt kein Rezept für eine schmerzfreie (Rück-)Anpassung. Der Entzug der unfundierten Rentabilitätshilfen — kreditfinanzierten Staatsausgaben für Konsumzwecke — macht die Rentabilitätslücke zunächst einmal offenbar. Einkommensvorstellungen und Ansprüche an den Staat müssen auf das zurückgenommen werden, was der Markt unter den veränderten Bedingungen dauerhaft hergibt, um die Rentabilitätslücke zu schließen. Der Anpassungsprozeß über Zinsen, Preise und Löhne braucht Zeit. Seine Funktion ist es, die Produktion wieder auf Konsumwünsche einzustellen, die in Einkommen wurzeln, nicht in Krediten. Das alles kann heißen, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion erst einmal sinken muß, bevor sie wieder steigen kann. Es muß es freilich nicht heißen. Dies ist eine Frage der Flexibilität, vor allem eine Frage der Schnelligkeit, mit der im investiven Bereich die verbesserten echten Rentabilitätschancen — verbessert durch reale Kostensenkung via Reduktion des für Arbeitsleistung geforderten realen Entgelts und Reduktion der mit der Hoheitsgewalt des Staates geltend gemachten Ansprüche — erkannt und genutzt werden. Bei der Reduktion staatlicher Ansprüche geht es nicht in erster Linie um eine Senkung von Steuern und Abgaben, sondern, jedenfalls in den meisten Ländern, um eine Umstrukturierung des Steuersystems und einen Stopp für den Anstieg der Abgabenlast im ganzen, und nicht nur um eine Eindämmung der Staatsausgaben, sondern auch um deren Umstrukturierung.

Das Kaufkraftargument in bezug auf Löhne wie auf Transfereinkommen und sonstige Staatsausgaben, das häufig in diesem Zusammenhang vorgebracht wird, krankt — in seiner einfachen Fassung — an der Vernachlässigung der Kostenseite. Was vielen zu begreifen schwerfällt: Bei reduzierten individuellen Einkommensforderungen und staatlichen Ansprüchen, bei günstigeren Kostenverhältnissen der Unternehmen also, ist im Prinzip mehr Produktion rentabel, und damit ist mehr Beschäftigung, mehr Einkommen und daraus in der Summe mehr Konsum möglich und auf die Dauer auch zu erwarten als bei höheren Forderungen, sprich Kosten. Zu hohe Forderungen an das Verteilbare verhindern, daß das Verteilbare überhaupt entsteht.

Es gibt selbstverständlich auch Probleme der Nachfrageseite, die sich verselbständigen können. Fehler der Politik und schockartige Veränderungen der Marktbedingungen sind die wichtigsten Ursachen. Es ist sicherlich nicht ein fundamentaler Mangel an Neigung zum Konsumieren, an dem die Welt leidet. (Das hindert nicht, sich gegenwärtig vielerorts durchaus mehr Mut zum Konsumieren zu wünschen.) Viele Länder sehen aber nach Jahren der vornehmlich nachfragepolitischen Reaktion auf ihre Probleme, auch auf diejenigen, die gar nicht in Nachfragestörungen, sondern in Störungen der Angebotsseite und in früheren Fehlern der eigenen Politik wurzeln, keinen Spielraum mehr für weitere nachfragepolitische Maßnahmen, häufig genug schon deshalb nicht, weil anhaltende Leistungsbilanzdefizite oder Überschuldung, Folgen der unentwegten Fehlreaktion, ihren internationalen Kredit verdorben haben.

Daß Einkommenswünsche sich als zu hoch erweisen, obwohl sie aktuell gar nicht mehr gesteigert werden und in vielen Ländern sogar eine Reduktion der Realeinkommen hingenommen worden ist, kann mehrere Ursachen haben. Ansprüche, die einmal vertretbar waren, können falsch werden, weil die Produktions- und Wachstumsbedingungen sich verschlechtert haben, die Ansprüche jedoch auf die Erwartung unverminderten Wachstums gegründet sind — dies das Problem wichtiger Regelungen im Bereich der Sozialleistungen. Das Problem kann jedoch auch darin liegen, daß die Ansprüche in der Vergangenheit übermäßig gesteigert worden sind, ohne daß sich die negativen Folgen für Produktion und Beschäftigung sofort zeigten, sei es, weil diese Folgen eine Zeitlang durch Defizitpolitik des Staates kompensiert werden konnten, sei es, weil die positiven Beschäftigungseffekte von Rationalisierungsinvestitionen, mit denen die Unternehmen den Kostendruck zu mildern suchen, eine Zeitlang dominant waren gegenüber den dauerhaft negativen Effekten der auch nach der Rationalisierung übrig gebliebenen Kostensteigerung. Früher oder später wird eine Arbeitsplatzlücke sichtbar. Eher später. Es geht hier offensichtlich um Krankheiten, deren Inkubationszeit sehr lange dauern kann.

42. Über die in der Ziffer 41 zum Ausdruck kommende Grundposition konnte im Rat keine Einigkeit erzielt werden. Ein Mitglied des Rates, Hans-Jürgen Krupp, teilt die in dieser Ziffer vorgetragenen Argumente nur zum Teil. Auch dort, wo er ihnen zustimmt, ist er nicht der Meinung, daß sie von zentraler Bedeutung sind, wenn es darum geht, die Wachstumsschwäche der letzten Jahre zu erklären. Die unterschiedlichen Positionen zu diesem Thema werden in ausführlicher Form im Jahresgutachten behandelt werden.

43. Immerhin, nicht in allen Ländern in gleichem Maße bleibt die Flexibilität der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik hinter dem zurück, was die in der Vergangenheit aufgestauten Probleme und die Herausforderungen der letzten Jahre verlangen. Möglicherweise gibt es inzwischen auch eine Gruppe von Ländern, deren Konstitution für eine Strategie ausreicht, bei der das zeitweilige Verstärken von Rezessionsdruck nicht mehr Teil der Politik zu sein braucht, so daß eine weitere Verbesserung der Angebotsbedingungen oder auch die auf der Nachfrageseite gesetzten Impulse bald dominante Wirkungen zeitigen könnten: die Vereinigten Staaten, Japan, wo der Anteil der hausgemachten Probleme gering erscheint, die Bundesrepublik, die Schweiz und Österreich, vielleicht bald Großbritannien und auch die Niederlande. Verlaß ist auch allemal auf die Widerstandsfähigkeit und die verborgene Dynamik Italiens. Und nicht alle Länder der Dritten Welt haben solche Verschuldungsprobleme, wie sie auf den meisten Staaten Südamerikas lasten.

Für eine Wiederbelebung der Lokomotiventheorie, nun statt in nachfragepolitischer in wachstumspolitischer Wendung, reicht dies gewiß nicht aus. Aber für die Weltkonjunktur dürfte eine positive Entwicklung in diesen Ländern schon hilfreich sein. Die Hoffnung auf ein Parallelverhalten der Wirtschaftspolitik dieser Länder wird freilich noch überschattet von der bangen Frage, ob die Vereinigten Staaten die Spannung zwischen ihrer Geldpolitik und ihrer Finanzpolitik weiter vermindern können, eine Spannung, deren Zinswirkungen die Unternehmen der übrigen Länder teilweise noch stärker zu spüren bekamen als die der Vereinigten Staaten selbst (weil jene nicht von Steuersenkungen profitieren, wie sie in Amerika die restriktiven Wirkungen der hohen Zinsen mildern). Eine durchaus beträchtliche Senkung der Zinsen hat allerdings inzwischen weltweit stattgefunden. Dies gehört zu den Rahmenbedingungen, von denen man sich eine allmähliche Besserung der Lage versprechen kann.

44. Der wirtschaftlichen Konstitution der Bundesrepublik ist bei der diesjährigen Prüfung durch den Internationalen Währungsfonds wieder ein recht gutes Zeugnis ausgestellt worden, wenngleich mit deutlichen Einschränkungen in bezug auf die bekannten Schwächen, die es auch ihr erschweren, das im Zentrum stehende Problem hoher Arbeitslosigkeit unter den nun einmal gegebenen widrigen äußeren Umständen rasch zu verringern.

Immerhin: Die Geldentwertung geht zurück. Nach wie vor ist zwar der aktuelle wie der zu erwartende Anstieg des Preisniveaus zu hoch, doch die Gefahr einer binnenwirtschaftlichen Anpassungsinflation nach dem zweiten Ölpreisschock der Jahre 1979/80 und nach der außerordentlichen Schwäche der D-Mark an den Devisenmärkten im vergangenen Jahr ist überwunden. Überwunden ist auch das schwere Ungleichgewicht der Leistungsbilanz, das eine Zeitlang den wirtschaftspolitischen Bewegungsspielraum der Bundesrepublik nach innen wie nach außen stark eingeschränkt hatte. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft scheint nicht akut gefährdet, wenn auch bezweifelt wird, daß die Unternehmen für die Zukunft ausreichend Vorsorge getroffen haben. Was die Flexibilität in der Lohnpolitik angeht, so mag man sie hinsichtlich des Lohnniveaus derzeit für ausreichend halten, sicherlich nicht auch hinsichtlich der Lohnrelationen.

45. Die konstitutionellen Schwächen auch der Wirtschaft der Bundesrepublik sind, was die Hauptlinien angeht, im Grunde kaum umstritten.

Kaum umstritten ist,

— daß die Investitionskraft der deutschen Wirtschaft zu Besorgnis Anlaß gibt, die Kapitalstruktur der Unternehmen zumal, und daß die Verbesserung der Bedingungen für private Investitionen, auch erneut der steuerlichen Bedingungen, eine der zentralen Aufgaben der Wirtschaftspolitik ist,

— daß die laufende Neuverschuldung des Staates kräftig, wenn auch allmählich, reduziert werden muß,

— daß zu diesem Zweck die Expansion der konsumtiven Staatsausgaben eingeschränkt werden muß,

— daß hingegen die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und in das Humankapital, namentlich in Forschung und Entwicklung, erhöht und verstetigt werden müssen,

— daß das System der Sozialleistungen und deren Finanzierung an die neueinzuschätzende Tragfähigkeit des Erwerbssystems und die veränderte demographische Entwicklung angepaßt werden müssen und im Rahmen dessen gravierende Regelkreisstörungen beseitigt werden sollten,

— daß die Kumulation steuerlicher Abgaben, Sozialabgaben und sonstiger sozialer Lasten die frei verfügbaren Arbeitseinkünfte teilweise in einem Maße eingeengt hat, daß für die Grenzbelastung der Einkommen, so schwer das auch sein mag, nach wesentlichen Erleichterungen gesucht werden muß,

— daß ein Übermaß an Subventionen (die an die Stelle normaler Erträge treten), daß unzureichend begründete kostenwirksame Auflagen und sonstige Regulierungen sowie administrativ bestimmte Verzerrungen der Preisrelationen die Produktionsstruktur verfälschen, zu Verschwendung von Arbeit und Kapital führen, beziehungsweise Produktion und Beschäftigung schlicht verhindern.

Umstritten ist freilich,

— inwieweit das Streben nach einer Konsolidierung der Staatsfinanzen das Streben nach einem dauerhaft höheren Beschäftigungsstand zunächst einmal behindern muß und daher das Konsolidierungsziel vorerst zurücktreten sollte,

— wie weit auf längere Sicht die Einschränkung der laufenden Neuverschuldung des Staates und im Rahmen dessen die Beschränkung der öffentlichen Ausgaben oder die Erhöhung der Steuern zu gehen hat,

— wie stark verteilungspolitische und sozialpolitische Rücksichten alle beschäftigungspolitischen Entscheidungen mitzubestimmen haben,

— wie Solidarität und Subsidiarität neu auszutarieren sind und welchen Spielraum dabei eine stärkere Betonung des Subsidiaritätsprinzips und des Äquivalenzprinzips geben könnte und geben sollte, wenn es darum geht, die Dynamik der Sozialausgaben zu begrenzen.

46. Was den aktuell wichtigsten Streitpunkt angeht, die kurzfristig richtige Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, so herrscht inzwischen die Auffassung vor, daß die in den vergangenen Jahren enorm hohe Neuverschuldung des Staates und die Reaktion der Märkte hierauf den Spielraum des Staates, durch zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben die Beschäftigungsprobleme zu mildern, aufgezehrt haben. Allenfalls in einer Umstrukturierung der Haushalte läge danach noch Handlungsspielraum. Manche sehen ihn außerdem noch in Ausgaben, die durch Steuererhöhungen finanziert werden. Auch im Sachverständigenrat gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber (Ziffern 50f.).

Im Jahresgutachten des vergangenen Jahres hat der Rat mit dem Konzept eines beschäftigungspolitischen Konsenses aufzuzeigen versucht, wie möglichst bald neuer Handlungsspielraum zu gewinnen wäre, ohne zunächst eine noch schwerere Rezession herbeizuführen. Durch verläßliche Festlegungen auf Konsolidierungsmaßnahmen per Termin, die mittelfristig eine Verringerung des strukturellen Defizits der öffentlichen Haushalte glaubwürdig machen, und durch mittelfristige Verabredungen in der Lohnpolitik, die eine Senkung des realen Kostenniveaus sicherer erscheinen lassen, sollte das Vertrauen an den Finanzmärkten zurückgewonnen werden, so daß die Basis gelegt wäre nicht nur für das Inkaufnehmen neuer konjunkturbedingter Defizite, sondern sogar für eine neue wachstumspolitische Initiative, mit der die öffentliche Investitionstätigkeit stabilisiert und für die privaten Investitionen eine dauerhafte steuerliche Entlastung eingeleitet werden könnte.

Die Gemeinschaftsinitiative für mehr Beschäftigung und die Operation '83 zur Sicherung des Bundeshaushalts haben offensichtlich diese Funktion nicht zu erfüllen vermocht. Der Handlungsspielraum der Finanzpolitiker ist nicht größer geworden. Im Gegenteil. Und nachdem die neuen konjunkturbedingten Defizite den Konsolidierungseffekt aus den Maßnahmen der Operation '82 fast eingeholt haben und die Gemeinschaftsinitiative wenig zu bewirken scheint, ist in diesem Herbst die Frage nach neuen Programmen, welche die Defizite zunächst noch einmal steigern würden, auch kaum noch gestellt worden (allenfalls die Frage nach Programmen, die durch Steuererhöhungen finanziert werden sollen). In der finanzpolitischen Diskussion über die Höhe der öffentlichen Defizite geht es jetzt selbst bei denen, die die Gefahr einer zu forcierten Konsolidierung besonders betonen, meist nur noch darum, ob wenigstens das Prinzip durchgehalten werden kann, daß man konjunkturbedingten Defiziten nicht mit Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen nachzulaufen hat.

47. Die Lehrbuchantwort ist hier ganz klar. Aber der Ratschlag, ihr zu folgen, fällt derzeit nicht leicht.

Nach dem Lehrbuch gilt: Wenn im Zuge einer wirtschaftlichen Abschwächung das Produktionspotential der Wirtschaft nicht mehr voll ausgelastet wird, nimmt der Staat weniger an Steuern ein und muß gegebenenfalls auch mehr an Ausgaben für Arbeitslose leisten. Eine solche konjunkturbedingte Mehrbelastung der Haushalte bedeutet aber nicht, daß sich der Staat nun nach der Decke strecken müßte und seinerseits seine Ausgaben zurückzunehmen hätte. Im Gegenteil: Wenn der Staat im Auf und Ab der konjunkturbedingten Auslastung der Produktionskapazitäten in der Wirtschaft an seinen Ausgabenplänen festhält und dafür in der Periode der Unterbeschäftigung Kredite aufnimmt, in der Periode der Vollbeschäftigung dagegen diese Schulden tilgt, trägt er zur Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung bei. Die in der Rezession zeitweise höhere staatliche Kreditaufnahme ist ohne überwiegend negative Rückwirkungen auf die privaten Ausgaben möglich. Die Zinsen würden zwar wegen der erhöhten staatlichen Kreditnachfrage weniger stark sinken, als sie es ohne dies wegen der konjunkturell verminderten privaten Kreditnachfrage täten. Das so bewirkte Abbremsen der Ausgleichskräfte des Marktsystems — weniger zusätzliche private Ausgaben, weil weniger überschüssiges Geldangebot auf den Markt drückt — würde aber weniger zu Buche schlagen, als es eine Reduktion der staatlichen Ausgaben täte, die dem Ausfall an Steuereinnahmen folgte. Als uneingeschränkt konjunkturgerecht gilt im allgemeinen auch, daß die Staatsausgaben bei einer Konjunkturschwäche nicht nur nicht eingeschränkt, sondern zumindest im Maße konjunkturell steigender Defizite der Arbeitslosenversicherung sogar erhöht werden, die Ausgabenseite der Staatshaushalte insoweit als einen expansiven Impuls setzt. Völlig unumstritten ist dies freilich schon nicht mehr; hier tritt der Staat — in antizyklischer Weise — für Ausgabenpläne von Privaten ein.

48. Skepsis, daß all dies gegenwärtig möglicherweise nicht mehr gilt, ist aus mehreren Gründen verständlich.

— Die Vorstellungen über Zinswirkungen und Verdrängungsmechanismen an den Finanzmärkten müssen die Erfahrung berücksichtigen, daß, wenngleich in empirisch schwer faßbarer Weise, Verunsicherung der Erwartungen der Kapitalanleger deren Verhalten sehr stark bestimmen kann. Dies gilt nicht zuletzt für das Verhalten ausländischer Anleger, deren Dispositionen auch auf die Entwicklung der Wechselkurse großen Einfluß haben und damit den Spielraum der Bundesbank mitbestimmen, ohne Furcht vor zu großen inflatorischen Impulsen aus dem Ausland einen neutralen Kurs der Geldmengenexpansion durchzuhalten. Auch der staatliche Kreditnehmer macht die Erfahrung, daß der Markt für D-Mark-Titel nicht beliebig auszudehnen ist, jedenfalls nicht zu einem unveränderten Zinssatz. Für die Frage einer Stabilisierung der Erwartungen — eine der zentralen Aufgaben der Wirtschaftspolitik — spielt offensichtlich eine große Rolle, ob nach Jahren ständig steigender öffentlicher Defizite den Versprechen der Regierungen, die Staatsfinanzen endlich in Ordnung zu bringen, nun auch ein Sinken der Defizite folgt oder nicht. Wenn trotz aller Konsolidierungsanstrengungen das Gesamtdefizit nicht merklich sinkt, weil dessen konjunkturbedingte Teile fast ebenso stark zunehmen, wie das strukturelle Defizit eingedämmt werden kann, so nagt dies an der Glaubwürdigkeit dieser Versprechen, gleichviel ob zu Recht oder zu Unrecht, verhindert Zinssenkungserwartungen, erzeugt Steuererhöhungserwartungen. Die Wohltat der Verstetigung der öffentlichen Ausgaben wird dann erkauft — zu teuer erkauft — mit einer Schädigung der zinsabhängigen Investitionen. Selbst wenn kurzfristig eine die Beschäftigung stützende Wirkung übrig bliebe: Die Schwächung der Investitionstätigkeit würde die Beschäftigungsprobleme auf mittlere Sicht nur verschärfen. Kurz, die negativen Rückwirkungen konjunkturbedingter öffentlicher Defizite können, wenn der Kredit des Staates weitgehend aufgebraucht ist, sehr viel größer sein, als üblicherweise angenommen wird. Veränderungen im Anlageverhalten der Geldvermögensbesitzer und im Investitionsverhalten der Unternehmen, die sich vom Verhalten des Staates und dessen tatsächlichen oder vermeintlichen Zinswirkungen bestimmen lassen, können die normalen Rückwirkungen vervielfachen (umgekehrt bei einer vertrauenerweckenden Politik auch sehr gering, ja sogar positiv werden lassen).

— Unabhängig von der Frage des Mißtrauens an den Märkten: Zum Begriff der konjunkturbedingten Defizite (und zu der Vorstellung, daß es weniger problematisch ist, sie in Kauf zu nehmen, als sie durch Reduktion der nichtkonjunkturbedingten Defizite — teilweise — zu kompensieren) gehört das Moment des Vorübergehenden, die Vorstellung, daß sie entweder von selbst oder aufgrund einer geschickten Wirtschaftspolitik bald verschwinden werden. Die langanhaltende wirtschaftliche Stockung, ohnehin nicht Teil des früher gewohnten zyklischen Auf und Ab, sondern überwiegend hartnäckigeren Ursachen zuzurechnen, läßt zögern, bei einem größeren Teil des gegenwärtigen Staatsdefizits dieses Moment des Vorübergehenden noch anzunehmen.

— Die Isolierung der konjunkturbedingten Teile eines öffentlichen Defizits von den nichtkonjunkturbedingten Teilen ist schon unter normalen Umständen nicht einfach, vor allem weil die Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und dessen Normalauslastung nicht einfach ist. In Zeiten beschleunigter struktureller Anpassung (oder jedenfalls der Herausforderung hierzu) ist dies besonders schwer. Es gibt die Sorge, ein größerer Teil des vorhandenen Produktionsapparats, als in den üblichen Schätzungen angenommen wird, könnte in den vergangenen Jahren dauerhaft aus der normalen wirtschaftlichen Nutzung ausgeschieden, beziehungsweise technisch abgewertet sein. Dies würde bedeuten, daß mit einer bloßen Rückkehr zu einer normalen Auslastung des Produktionspotentials weniger zusätzliche Produktion, weni-

ger zusätzliche Einkommen und weniger zusätzliche Steuereinnahmen verbunden wären. Das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte wäre größer als bisher geschätzt.

Aus alledem würde folgen: Dem Staate zu raten, seine konjunkturbedingten Defizite durchzufinanzieren, auch dann, wenn sich die Konjunkturflaute als hartnäckiger erweist als ursprünglich angenommen, darf nur als unbedenklich gelten, wenn nicht einerseits die konjunkturbedingten Defizite zu einem so hohen Sockel an weiterhin ungelöstem Konsolidierungsbedarf hinzukommen, daß die schiere Höhe des gesamten Finanzierungssaldos der öffentlichen Hand lähmend wirkt und die Rückkehr zur Vollauslastung der Kapazitäten behindert und wenn nicht andererseits gerade die Hartnäckigkeit der Stockungsphase Zweifel daran aufkommen läßt, ob es sich bei der Unterauslastung der Kapazitäten überhaupt noch um ein Konjunkturphänomen handelt.

49. Diese Argumente sind sehr ernst zu nehmen. Doch gegen das Risiko, sie zu gering zu schätzen, steht das Risiko, die aktuellen Defizite zum Maß aller Dinge zu machen, bei dem Streben nach einem Defizitabbau die Orientierung zu verlieren und dann tatsächlich die Rezession erst einmal weiter zu verschärfen, statt einer baldigen Erholung den Weg zu bereiten.

Ein mittelfristig vernünftiger Pfad der Ausgabenexpansion muß der Haushaltsplanung die Führung geben. Für die nächsten Jahre bedeutet dies — wegen der Konsolidierungsaufgabe — eine Expansion unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, wenn nicht Steuererhöhungen diese Aufgabe erledigen sollen, die aber wiederum das Wachstum weiter beeinträchtigen würden. Es ist keine gute Sache, wenn die Haushaltsplanung in den Strudel monatlich wechselnder Schätzungen über konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen gezogen wird. (Die Erfahrungen mit dem umgekehrten Fall, die Ausgabenplanung folgte in prozyklischer Weise den konjunkturbestimmten Steuermehreinnahmen, waren nicht weniger schlimm.)

Man muß daher versuchen, das derzeitige Dilemma aufzulösen, muß der wachsenden Gefährlichkeit vorläufig hoch bleibender Gesamtdefizite auf andere Weise als durch Steuererhöhungen oder kurzfristig forcierte Kürzungen der Gesamtausgaben entgegenarbeiten. Das kann wohl, wir bleiben dabei, nur durch zusätzliche Konsolidierungsentscheidungen per Termin geschehen. Zu den schon 1983 wirksam werdenden Entscheidungen müßten alsbald Festlegungen hinzukommen, die für die Zeit nach 1983 den weiteren Abbau der strukturellen Defizite verläßlich machen. Das müßte ausreichen.

Die außerdem nötigen Maßnahmen zur Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums dürften allerdings per Saldo kein weiteres öffentliches Geld kosten, zusätzliche wachstumsfördernde Ausgaben und steuerliche Erleichterungen für die Investoren wären also durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle und durch höhere Steuern an anderer Stelle so auszugleichen, daß insgesamt die Steuerquote und die Staatsquote unverändert bleiben. Sie könnten aber auch dann dazu beitragen, daß die Wahrscheinlichkeit einer wirtschaftlichen Erholung und damit die Wahrscheinlichkeit eines Abbaus der konjunkturbedingten Defizite größer wird, ebenso die Beschleunigung des Wachstums des Produktionspotentials, die bei wieder normaler Auslastung der Kapazitäten den Abbau des strukturellen Defizits erleichtern soll.

50. Dies ist die Ansicht der Mehrheit des Sachverständigenrates. Die Mehrheit geht davon aus, daß eine dauerhafte Erhöhung der volkswirtschaftlichen Steuerquote politisch nicht gewollt ist, gegen den wachsenden Steuerwiderstand auch nur schwer durchsetzbar wäre, die marktwirtschaftlichen Anreize weiter vermindern müßte und nicht zuletzt deshalb vermieden werden sollte, weil noch nicht abzusehen ist, ob und wie lange die Sozialabgaben, die mit den Steuern um den Spielraum für die zumutbare Abgabenlast im ganzen konkurrieren, auf ihrem derzeitigen Niveau gehalten, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auch wieder gesenkt werden können. Mit Rücksicht auf die, für sich genommen, wachstumsschädlichen Wirkungen von Steuererhöhungen sollte man versuchen, auch eine temporäre Erhöhung der Gesamtsteuerlast aus Neuregelungen zu vermeiden.

51. Nach Auffassung eines Mitglieds des Sachverständigenrates, Hans-Jürgen Krupp, gibt es keine überzeugende ökonomische Begründung dafür, daß in einer Notsituation, wie sie zur Zeit insbesondere durch die hohe Arbeitslosigkeit gegeben ist, die Staatsausgaben im Verhältnis zum Produktionspotential nicht weiter erhöht werden und/oder die volkswirtschaftliche Steuerquote nicht weiter steigen sollten. Die Steuerquote ist in den letzten beiden Jahrzehnten ohnehin praktisch konstant gewesen. Zur Zeit hat sie, wohl auch aus konjunkturellen Gründen, eine leicht sinkende Tendenz. Die Erhöhung der Abgabenquote geht im wesentlichen auf die Sozialbeiträge zurück. Die stark gestiegene Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte hat dazu geführt, daß sowohl bei den staatlichen Konsumausgaben und weit stärker bei den öffentlichen Investitionen auch solche Einsparungen vorgenommen werden mußten, die sachlich nicht begründbar waren.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, und insofern gibt es keinen Dissens, daß der Abgabewiderstand heute sehr hoch ist. Daher sind bei der Prüfung zusätzlicher Steuern und zusätzlicher staatlicher Ausgaben sehr strenge Maßstäbe anzulegen. Auf der anderen Seite ist aber auch zu berücksichtigen, und dies ist ebenfalls gemeinsame Auffassung, daß es Aufgaben gibt, die nicht zu bewältigen, schwerwiegende Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft hätte. In den achtziger Jahren zählt hierzu nicht zuletzt die Aufnahme der geburtenstarken Jahrgänge in das Berufsleben, die besondere Anstrengungen vor allem privater Unternehmer, aber auch des Staates erforderlich machen. Nach Auffassung dieses Ratsmitglieds sind die Möglichkeiten, Einsparungen vorzunehmen, aus vielerlei Gründen, auch aus solchen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, begrenzt. Hierin liegt die Gefahr, daß die not-

wendigen wachstumsfördernden Investitionen unterbleiben. In dieser Situation darf auch die Möglichkeit von Steuer- und/oder Ausgabenerhöhungen nicht ausgeschlossen werden, unabhängig davon, welche Vorstellungen man über die dauerhafte Entwicklung der Steuerquote hat. Darüber, daß im Votum der Ratsmehrheit hierzu entscheidende Gesichtspunkte angesprochen sind, besteht Einvernehmen.

Nach wie vor gibt es nach Auffassung dieses Ratsmitglieds wichtige Wachstumsfelder, in denen zusätzliche private und öffentliche Investitionen wachstumsfördernde Wirkungen haben und die auch dann mit öffentlichen Mitteln gefördert oder finanziert werden sollten, wenn es nicht gelingt, Umstrukturierungen der öffentlichen Haushalte in dem erforderlichen Maße vorzunehmen. Bereiche, für die dies gilt, sind: Energiesparmaßnahmen, Fernwärmenetze, Fernverkehr, insbesondere der Fernschnellverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, Straßenbau, neue Kommunikationstechniken, mikroelektronische Technologien, Städtesanierung und Umweltverbesserung. Priorität sollten bei diesen Wachstumsfeldern alle diejenigen haben, die zu zusätzlichen privaten Investitionen führen.

52. Unter den genannten Bedingungen, nämlich

— daß in den Haushaltsplanungen für 1983 das strukturelle Defizit der Gebietskörperschaften definitiv in etwa ähnlich starkem Maße zurückgeführt wird wie 1982,

— daß Entscheidungen, die den Fortgang des Konsolidierungsprozesses nach 1983 sichern, alsbald getroffen werden,

— daß energische Anstrengungen unternommen werden, die öffentlichen Ausgaben und das Steuersystem dauerhaft in wachstumsfreundlichere Richtung umzustrukturieren,

und unter der Annahme,

— daß die Bundesbank weiterhin die Finanzierung hoher staatlicher Defizite nicht gezielt erleichtert, sondern bei ihrem Kurs einer am Wachstum des Produktionspotentials orientierten Geldmengenausweitung bleibt,

halten wir für vertretbar und auch notwendig, daß die für 1983 zu erwartenden, in ihrer vollen Höhe verläßlich aber noch nicht abzuschätzenden konjunkturbedingten Defizite neben dem — dann reduzierten — strukturellen Defizit und der Normalverschuldung des Staates in Kauf genommen werden, auch wenn sie noch höher ausfallen sollten, als es derzeit für wahrscheinlich zu halten ist. Was dies konkret bedeuten würde, wird an anderer Stelle dieses Gutachtens eingehender erörtert (Ziffer 49).

Dabei raten wir erneut dringend dazu, die Unterscheidung zwischen strukturellem Defizit, konjunkturbedingtem Defizit und Normalverschuldung stärker bewußt zu machen, damit die Vorstellungen in der Öffentlichkeit hinsichtlich der Größe der Konsolidierungsaufgabe und der Möglichkeiten, diese zu lösen, nicht noch stärker verunsichert werden, als es angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten unvermeidlich erscheint. Die quantitativ durchaus erhebliche Bedeutung der Konsolidierungsanstrengungen seit 1981 muß verborgen bleiben, wenn dies nicht gelingt. Diese Unterscheidungen müssen nicht verdeckt, sondern eingeübt werden, wenn in der Finanzpolitik ein klarer Kurs gehalten werden soll. Der konjunkturelle Vorbehalt, unter dem jede Haushaltsplanung steht, und die Vorstellung über die Normalverschuldung sollten von den Finanzministern von Bund und Ländern beim Einbringen der Entwürfe der Haushaltspläne in den Parlamenten nicht überspielt, sondern ausdrücklich hervorgehoben werden. Unzeitige Vorausfixierungen von Defizitzahlen stiften nur Unheil. Sinnvoll ist die Festlegung eines geplanten Ausgabenpfades und der Streit über ihn. Führt dieser hinsichtlich der Ausgabenexpansion und nicht zuletzt der Ausgabenstruktur zu einem vernünftigen Ergebnis, so ist der Streit über die richtige Finanzierung der Ausgaben auch minder wichtig.

Was die Probleme angeht, den konjunkturbedingten Teil der Defizite richtig zu ermitteln, so hat der Sachverständigenrat die Schätzung der wichtigsten Basisgröße hierfür, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential, schon vor einiger Zeit an die veränderten Wachstumsbedingungen angepaßt (JG 79 Ziffern 106 ff.). Ob in heute noch ausreichendem Maße, mag umstritten sein. Allerdings ist ein möglicher Fehler an dieser Stelle für die Ermittlung der laufenden Veränderungen der konjunkturbedingten Defizite sehr viel weniger bedeutsam als für deren Niveau. Aber auch hinsichtlich des Niveaus sollte die Skepsis nicht übertrieben werden. Noch 1980 lag das Sozialprodukt im Verhältnis zu dem von uns geschätzten Produktionspotential über seinen normalen Stand. Im übrigen werden in unseren Rechnungen nicht alle Haushaltsbelastungen, die mit der ungünstigen Wirtschaftslage in Zusammenhang stehen, als konjunkturbedingte Belastungen gezählt, so etwa nicht die hohen zusätzlichen Zinskosten oder ähnliches und von den Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit nur der Teil, der mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit bis zur Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfiele — nicht bis zum Rückgang der Arbeitslosigkeit auf einen „normalen" Stand, denn ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit ist struktureller Art (JG 81 Ziffern 141 ff.). Ebenso auf der Einnahmenseite: Als konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen wird nur gezählt, was bei unveränderter volkswirtschaftlicher Steuerquote, aber normaler Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials an zusätzlichen Steuereinnahmen zu erwarten wäre. Angesichts der auf längere Sicht sehr stabilen Steuerquote ist das keine riskante Annahme.

53. Es sind die zunächst ungünstigen Verteilungswirkungen der wachstumspolitisch nötigen Maßnahmen im steuerlichen Bereich sowie die sozialen Auswirkungen einer — leider zur gleichen Zeit nötigen — Beschneidung staatlicher Transferleistungen, die einen Widerstand erzeugen können, der den sozialen Frieden gefährdet, dem aber voll Rechnung zu tragen, ohne die Ziele, um die es geht, zu verraten, der Quadratur des Zirkels gleicht.

So führt nichts an dem Versuch vorbei, der Bevölkerung klarzumachen, daß, wenn die beschäftigungspolitischen Erfordernisse und das Beharren auf unveränderten Ansprüchen der sozialen Sicherung in Konflikt geraten sind, erstere den Vorrang haben müssen, weil nur eine prosperierende Wirtschaft hohe Ansprüche auf soziale Sicherheit überhaupt möglich macht, auch in der Vergangenheit erst möglich gemacht hat. Wirtschaftspolitische Ratschläge, denen zufolge der erwähnte Konflikt gar nicht besteht, wenn nur der unberechtigte Widerwille gegen noch mehr Staatsschulden aufgegeben wird, sind dabei nicht hilfreich.

Nicht weniger unangenehm ist die Notwendigkeit, im sozialen Bereich zu kürzen und zugleich den Unternehmen das Investieren steuerlich zu erleichtern. Unehrlich wäre jedoch der Versuch, der Bevölkerung die Einsicht zu ersparen, daß eine Investitionsförderung selbst sozial nicht ausgewogen sein kann. Investitionen fördern heißt immer Geld ausgeben, das in der ersten Runde vor allem den Besserverdienenden zugute kommt. Denn trotz unzureichender Ertragslage der Wirtschaft zählen selbstverständlich die potentiellen Investoren im allgemeinen zu ihnen; und Geld nur denen zu geben, die gerade Verluste machen, also im Zweifel die weniger tüchtigen Unternehmer sind, wäre schlechterdings unsinnig. Die soziale Rechtfertigung der Investitionsförderung liegt allein in der Tatsache, daß die Vorteilswirkungen sich ausbreiten. Mehr Produktion und Beschäftigung bedeuten mehr Einkommen für andere. Und der geförderte Investor kann seinen Anfangsvorteil im allgemeinen nur behalten und vergrößern, wenn er genau dies dauerhaft bewirkt, das heißt, wenn seine Investitionen zusätzliche Produktion und Beschäftigung rentabel macht oder den Wegfall bisheriger Produktion und Beschäftigung verhindert oder vermindert; dann ist seine Investition, bei der er ja eigenes Geld wagen muß, auch für ihn erfolgreich. Eine gewisse verteilungspolitische Robustheit ist freilich gefordert. Es gibt in der Wirtschaftsgeschichte keine Beispiele für Perioden allgemeiner wirtschaftlicher Prosperität, in denen die Gewinne der Unternehmen nicht gut waren. Erfolgreiche Wirtschaftspolitiker haben niemals versucht, ohne diese Robustheit auszukommen. Der sozialen Marktwirtschaft kann an diesem wunden Punkt nur eine erfolgreiche Politik der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand oder der Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer helfen. Der Sachverständigenrat hat dies seit seinen Anfangsjahren immer wieder herausgestellt.

Auf der Basis der Einsicht, daß es sich so verhält, kann man durchaus versuchen, bei der Beschaffung von Mitteln, die eine Senkung der Steuern, die auf Investitionen lasten, erlauben, in besonderem Maße diejenigen heranzuziehen, die zu den Besserverdienenden zählen, ohne doch zugleich selbst Investoren zu sein. Nur, große Beträge kann man auf diese Weise nicht erzielen. Es ist also weniger eine Frage der Effizienz als eine Frage des, wenn auch begrenzten verteilungspolitischen Ausgleichs, daß dieser Weg gleichwohl beschritten werden sollte.

54. Das Problem der Staatsverschuldung und das Problem der sozialen Lasten verbindet dies: So wenig man auf die Dauer auf Kredit leben kann, so wenig kann man einen immer weiter wachsenden Anteil am Volkseinkommen einem immer weiter wachsenden Teil der Bevölkerung zuteilen, der das Volkseinkommen nicht erwirtschaftet, ohne die Anreize zu ersticken, die zur Entstehung des Volkseinkommens nötig sind. Hier geht es nicht um Fragen subjektiver Werthaltung wie etwa der Solidarität — die man ja nicht durch Mehrheitsentscheid verordnen kann —, sondern um Fragen der Rationalität kollektiver Entscheidungen in einem im übrigen marktwirtschaftlich organisierten System dezentraler Entscheidungen. Ein Marktsystem kann durchaus, jedoch nicht in beliebigem Maße von gemeinwirtschaftlichen Elementen überlagert werden. Der Spielraum hierfür ist also ein knappes Gut. Man muß ihn so wirksam wie möglich nutzen. Dies ist das ökonomische Kernproblem bei der Revision der sozialen Regelwerke ebensowohl wie bei der Frage der Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren. Für neue oder unumgänglich wachsende Aufgaben muß Raum geschaffen werden durch Rationalisierung bei allen alten. Eine überaus schwierige Aufgabe, die mit dem Wort vom Rückzug des Staates und vom Abbau des sozialen Netzes nicht gut umschrieben ist und die bei allem nötigen Streit über den richtigen Weg und die richtigen Akzente ohne ein gewisses Maß an Gemeinsamkeit im Lande kaum bewältigt werden kann.

IV. Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung

Zur Finanzpolitik

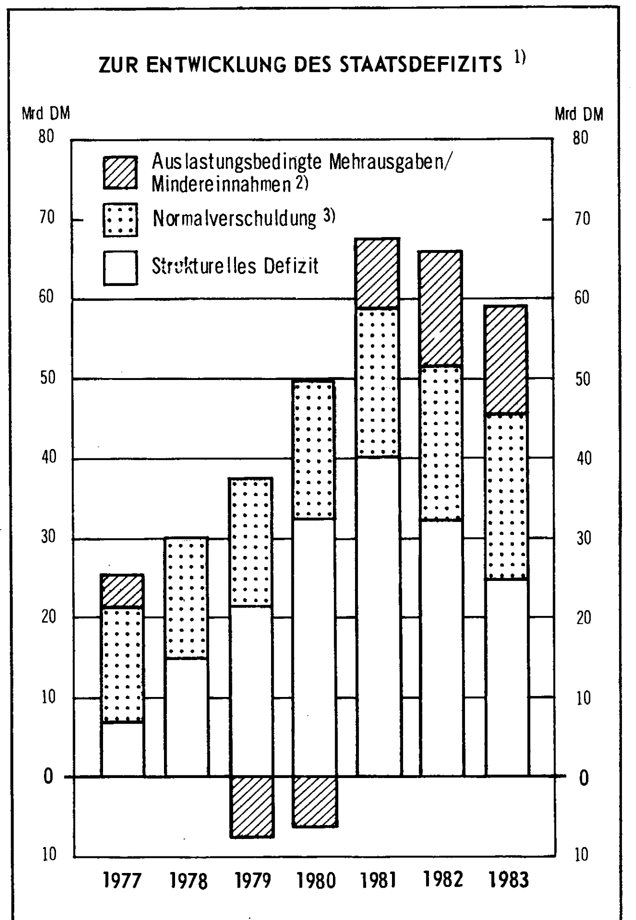
55. Zwist und Verwirrung bestimmten in diesem Jahr das Bild der Finanzpolitik. Im Strudel der lauten und oft vordergründigen Auseinandersetzungen um die Haushaltsprobleme ist auch untergegangen, was das Jahr 1982 an Konsolidierung bringt, und deshalb ist von dem Konsolidierungsbeitrag kaum eine positive Wirkung auf die Erwartungen ausgegangen. Es ist unstrittig, daß sich dies ändern muß, damit die Finanzpolitik direkt und indirekt ihren Beitrag für mehr Stabilität, Wachstum und Beschäftigung wirksam leisten kann. Insbesondere steht die Frage an, wie die Finanzpolitik helfen kann, die private und öffentliche Investitionstätigkeit anzuregen und so die Chancen für mehr Beschäftigung dauerhaft zu verbessern. Man darf freilich nicht glauben, die Finanzpolitik könnte allein des Arbeitslosenproblems Herr werden. Sicher spielt sie für das Zustandekommen von Investitionen eine wichtige Rolle; aber eine gute Finanzpolitik ist nicht die einzige und nicht einmal die dominierende Bedingung. Gleichwohl muß ausgeschöpft werden, was finanzpolitisch für mehr Beschäftigung getan werden kann.

56. Wie sich die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung dieses Jahres in den öffentlichen Haushalten niedergeschlagen hat, ist an anderer Stelle dieses Gutachtens dargelegt (Ziffer 5). Die Ausgaben sind etwas schneller, die Steuern sind erheblich

langsamer angestiegen als erwartet. Das Defizit im Gesamthaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden ist gleichwohl nicht größer ausgefallen, denn dem Bund ist ein um 8 Mrd DM höherer Bundesbankgewinn zugeflossen als im vorigen Jahr. In der Abgrenzung der Finanzstatistik beläuft es sich auf 75 Mrd DM, nach 76$^1/_2$ Mrd DM im vergangenen Jahr. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erhält man für die Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften kleinere Beträge, vor allem weil dort die staatliche Darlehensgewährung nicht defizitwirksam gebucht wird.*) In dieser Abgrenzung ist für 1982 ein Defizit von rund 66 Mrd DM zu erwarten; das sind rund 1$^1/_2$ Mrd DM weniger als im vergangenen Jahr. Von konjunkturellen Einflüssen auf die Einnahmen bereinigt und um den anomalen Teil der Gewinnabführung der Bundesbank erhöht sowie um einen Betrag vermindert, der dem Verschuldungsverhalten des Staates im Durchschnitt der Jahre 1966 bis 1977, also einer Periode vor dem letzten steilen Anstieg der Staatsdefizite, entsprochen hätte und den der Sachverständigenrat als Normalverschuldung ansieht (potentialorientierte Kreditaufnahme), erhält man als Ergebnis eine Summe von gut 48 Mrd DM; dieser Betrag steht für den konjunkturstützenden Impuls des Gesamthaushalts, gesehen von einem in mittelfristiger Betrachtung als normal und insoweit konjunkturneutral vorgestellten Finanzgebaren. Im vergangenen Jahr belief sich der konjunkturstützende Impuls auf rund 49 Mrd DM. Anders als aufgrund der Daten und Vorausschätzungen im vergangenen Herbst erwartet, gibt es also fast keinen Rückgang des konjunkturstützenden Impulses. Im gemeinsamen Haushalt von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen liegt das konjunkturbereinigte Defizit im Niveau nur wenig höher als im Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften; die geringen Veränderungen von 1981 auf 1982 zeigen in die gleiche Richtung.

Sehen muß man, daß das Niveau der Beträge, die für den konjunkturellen Impuls stehen, von der für die Konjunkturbereinigung gewählten mittelfristigen Bezugsbasis mitbestimmt ist, nicht aber die Veränderung der Beträge von Jahr zu Jahr, auf die es für die Frage, ob ein konjunktureller Impuls auch konjunkturgerecht ist, besonders ankommen kann.

57. Was den strukturellen Teil des Defizits anbelangt, so haben die Konsolidierungsanstrengungen, die von den Gebietskörperschaften unternommen worden sind, zu einem ersten Erfolg geführt; das strukturelle Defizit dürfte von 1981 auf 1982 um rund 8 Mrd DM zurückgehen. Dieser Betrag ergibt sich aufgrund der folgenden Rechnung. Auszugehen ist wiederum von dem Gesamtdefizit in den Haushalten der Gebietskörperschaften, im Jahre 1982 also von rund 66 Mrd DM. Der Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials sind Steuermindereinnahmen von 11$^1/_2$ Mrd DM zuzurechnen; dabei ist vorausgesetzt, daß es im Falle einer Rückkehr zur normalen Auslastung der Produktionskapazitäten nicht zu einer dauerhaften Änderung der volkswirtschaftlichen Steuerquote kommt. Als konjunkturbedingte Mehrausgaben für die Bundesanstalt für Arbeit setzen wir einen Betrag von 10 Mrd DM an, der mit einer Rückkehr zur Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfallen wird. Konjunkturbedingt von dem gesamten Defizit ist also ein Betrag von rund 21$^1/_2$ Mrd DM. Abzuziehen ist weiter ein Betrag von 19$^1/_2$ Mrd DM als potentialorientierte Kreditaufnahme. Von der Gewinnabführung der Bundesbank an den Bund muß der anomale Teil hinzugerechnet werden; er steht nicht ständig zur Verfügung und darf daher bei einer Abschätzung des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte nicht als defizitmindernd berücksichtigt werden. Wir setzen dafür 7 Mrd DM an (SG 81 Ziffer 33, JG 81 Ziffer 378). Als strukturelles Defizit erhält man dann einen Betrag von etwas mehr als 32 Mrd DM. Das sind, wie bereits erwähnt, 8 Mrd DM weniger als der aufgrund der revidierten Daten errechnete Betrag des strukturellen Defizits von rund 40 Mrd DM im vergangenen Jahr (Schaubild).



1) Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände) in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Vermindert um den anomalen Teil des Bundesbankgewinns (1982: 7 Mrd DM; 1983: 9 Mrd DM), 1983 erhöht um die Mehrausgaben für die befristete Investitionszulage (2 Mrd DM). Für die Jahre 1979 und 1980 auslastungsbedingte Mehreinnahmen.– 3) Potentialorientierte Kreditaufnahme nach dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, rund 1 vH des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials.

SR 820871

*) Die in diesem Jahr veröffentlichte Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1981 hat erhebliche Änderungen in den Zahlen mit sich gebracht. Wir legen unseren Rechnungen, auch für die zurückliegenden Jahre, die revidierten Ergebnisse zugrunde.

Zum größeren Teil ist der Konsolidierungsbeitrag des Jahres 1982 durch Ausgabenkürzungen bewirkt worden. Daß beim Bund die Ausgabenexpansion nicht höher liegt, ist allerdings zum erheblichen Teil in einer Anhebung des Beitragssatzes bei der Arbeitslosenversicherung begründet. Freilich haben sich auch schon Konsolidierungsschäden eingestellt; besonders deutlich zeigt sich das an dem spektakulären Rückgang der öffentlichen Investitionen. In der ersten Phase der Konsolidierung ist das nicht eigentlich überraschend; selbstverständlich müssen diese Schäden möglichst bald korrigiert werden. Dies gehört zu den Aufgaben der Konsolidierung im qualitativen Sinne, also zu den Problemen der Umstrukturierung von Ausgaben — und auch von Steuern — in wachstumsfreundlichere Richtung, für die wahrscheinlich mehr Zeit nötig sein wird als für die Rückführung des strukturellen Defizits, also für die Konsolidierung im quantitativen Sinne.

58. Keinen Grund sehen wir, unser vorjähriges Urteil über die Ungunst der Zeit für eine expansive Finanzpolitik zurückzunehmen. Eher ist das Gegenteil der Fall. An anderer Stelle dieses Gutachtens hatten wir uns mit gewichtigen Gründen auseinanderzusetzen, die dafür vorgebracht werden, auch die verhärteten und ständig zunehmenden konjunkturbedingten Teile des Gesamtdefizits zum Anlaß für Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zu nehmen, einem Verlangen, dem wir uns aufs Ganze gesehen nicht angeschlossen haben (Ziffern 47 ff.). Die Stimmen für eine Ausweitung der Staatsverschuldung zugunsten stimulierender Maßnahmen sind auch weniger und leiser geworden. Vieles spricht dafür, daß die starken konjunkturstützenden Impulse der öffentlichen Haushalte, diese gemessen an einem Vergleich der konjunktur- und wachstumsbereinigten Defizite von heute mit denen im Durchschnitt der Jahre 1966 bis 1977, kaum noch Wirkung haben. Die Wirtschaft hat sich an sie gewöhnt, jedoch wie an ein schleichendes Gift, hat sie absorbiert, ohne mit dauerhaft erhöhter Produktion und Beschäftigung zu reagieren. Krank geworden, zeigt die Wirtschaft nun in der Verunsicherung angesichts der rasanten Erhöhung der Staatsschuld möglicherweise sogar kontraproduktive Wirkungen an. Weil der Konsolidierungsbeitrag des Jahres 1982 kaum wahrgenommen worden ist, hat bisher auch die Hoffnung getrogen, daß Fortschritte bei der Konsolidierung zu einer Verbesserung der Erwartungen und damit zu einer Verbesserung des Wirkungsgrades von konjunkturbelebenden Maßnahmen der Finanzpolitik führen würden. Da die konjunkturstützenden Impulse 1982 kaum kleiner sind als 1981, hat man freilich auch keine Anhaltspunkte für die These, die Finanzpolitik habe 1982 den Konsolidierungskurs überzogen.

59. Die Bestimmung des strukturellen Defizits, aber auch die des konjunkturellen Impulses, hängt von dem Verfahren ab, mit dem die Normalverschuldung ermittelt wird. Dieses hat der Sachverständigenrat in der Vergangenheit überprüft und den sich ändernden Bedingungen angepaßt. Gleichwohl hält ein Mitglied des Sachverständigenrates, Hans-Jürgen Krupp, es für notwendig, das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts einer Überprüfung zu unterziehen. Dabei ist zu klären, ob die Orientierung der Normalverschuldung an einem mittelfristigen Pfad, der im wesentlichen aus Strukturen der Vergangenheit abgeleitet sei, den heutigen Verhältnissen Rechnung trägt und inwieweit neben der Potentialentwicklung auch der Umfang staatlicher Investitionen berücksichtigt werden soll. Dies soll im nächsten Jahresgutachten geschehen. Schon jetzt von Bedeutung sind die unterschiedlichen Schätzurteile über die Wirkung jener Größe, die der Sachverständigenrat als konjunkturellen Impuls bezeichnet. Im Konzept des Rates kommt es sowohl auf die absolute Größe des konjunkturellen Impulses als auch auf dessen Veränderung von Jahr zu Jahr an. Solange der konjunkturelle Impuls positiv ist, wird er als konjunkturstützend betrachtet, selbst wenn er im Vergleich zum Vorjahr wesentlich reduziert ist. Nach Meinung dieses Ratsmitglieds geht von einer Reduzierung des konjunkturellen Impulses jedoch eine kontraktive Wirkung aus, so daß es zu Fehlschlüssen führe, wenn man in dieser Situation einen reduzierten, aber immer noch positiven konjunkturellen Impuls als konjunkturstützend oder gar expansiv bezeichne. Aus diesem Grunde besteht über die Aussage, daß die starken konjunkturstützenden Impulse der öffentlichen Haushalte kaum noch Wirkung haben, und die daran anschließenden Überlegungen keine Einigkeit. Im Jahre 1982 hat sich der konjunkturelle Impuls kaum verändert, er hat leicht abgenommen. Er ist daher nach dieser Auffassung bestenfalls als neutral einzustufen; eine konjunkturstützende Wirkung konnte von ihm nicht ausgehen.

60. Welchen Kurs die Finanzpolitik im nächsten Jahr steuern wird, hat sich nur in Umrissen abschätzen lassen. Wegen des Wechsels in der Bundesregierung ist noch nicht festgelegt, wie der Bund 1983 finanzpolitisch handeln wird. Wie erwähnt, sind wir, um eine Schätzgrundlage zu haben, davon ausgegangen, daß die Vereinbarungen der neuen Koalitionspartner wie geplant verwirklicht werden. Auch bei den Ländern deuten die Haushaltsplanungen auf ein Fortsetzen der Konsolidierungsanstrengungen hin. Die Gemeinden, über deren Haushaltsplanung 1983 noch wenig bekannt ist, werden vermutlich ebenfalls die Linie halten, der sie 1982 gefolgt sind.

In unserer Prognose 1983 haben wir damit gerechnet, daß die Ausgaben der Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der Finanzstatistik im nächsten Jahr um reichlich 3 vH zunehmen; die Ausgaben würden dann einen Betrag von rund 583 Mrd DM erreichen. Bei den Steuern rechnen wir mit einer Zunahme von 4 1/2 vH; die gesamten Steuereinnahmen beliefen sich dann auf 396 1/2 Mrd DM. Im Jahre 1983 zeichnet sich danach und bei Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen im Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften ein Defizit von rund 69 Mrd DM ab.

Ein Fehlbetrag in dieser Höhe wäre um 6 Mrd DM geringer als in diesem Jahr, ginge aber noch deutlich über das hinaus, was Bund, Länder und Gemeinden in den Finanzplänen 1981 bis 1985 für das Jahr 1983 ausgewiesen haben. Abweichungen zwischen den

Ansätzen in den Finanzplänen und den Ansätzen in den Haushaltsplanungen für das jeweils kommende Jahr gibt es allerdings häufig; in bezug auf das Jahr 1983 ist dieser Unterschied aufgrund der Finanzpläne 1981 bis 1985 sogar kleiner, als er für das Jahr 1982 aufgrund der Finanzpläne 1980 bis 1984 war. Ungereimt, wenn nicht gar bedenklich, ist auch nicht dieser Unterschied selbst, sondern der Umstand, daß sowohl in diesem als auch im vergangenen Jahr die Ansätze der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat noch bekräftigt wurden, als sich längst abzeichnete, daß diese Ansätze für die Haushaltspläne des kommenden Jahres nicht zu halten sein würden.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erwarten wir im Gesamthaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden für 1983 ein Defizit von rund 59 Mrd DM; das sind ungefähr 7 Mrd DM weniger als in diesem Jahr. Im Gesamtbetrag des Defizits mischen sich Rückwirkungen der konjunkturellen Entwicklung und konjunkturstützende Impulse. Für letztere wird nach unseren Schätzungen und Rechnungen im Jahre 1983 ein Betrag von etwa 36 Mrd DM stehen, wenn man unterstellt, daß wir mit unseren Annahmen das tatsächliche Haushaltsgebaren richtig treffen. Er würde knapp zwei Drittel des gesamten Fehlbetrages ausmachen und läge rund 13 Mrd DM unter dem entsprechenden Betrag des Jahres 1982. Im gemeinsamen Haushalt der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen ist der Rückgang des konjunkturbereinigten Defizits fast ebenso groß wie im Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften.

61. Es bleibt die Frage nach dem für 1983 absehbaren strukturellen Defizit der öffentlichen Haushalte, bei dem die Gefahr der Dauerhaftigkeit im Vordergrund steht, Dauerhaftigkeit in dem Sinne, daß ein Defizit dieser Höhe bestehen bliebe, wenn bei unveränderter volkswirtschaftlicher Steuerquote das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wieder normal ausgelastet ist und die Staatsausgaben im Gleichschritt mit dessen Wachstum zunehmen. Auszugehen ist wiederum von dem Gesamtdefizit in den Haushalten der Gebietskörperschaften, also von rund 59 Mrd DM. Davon sind die Normalverschuldung (20 1/2 Mrd DM) und die der Unterauslastung des Produktionspotentials zuzurechnenden Steuermindereinnahmen (14 Mrd DM) sowie der konjunkturbedingte Teil der Zahlungen abzusetzen, die der Bund voraussichtlich im nächsten Jahr an die Bundesanstalt für Arbeit zu leisten hat. Wir setzen für letztere 6 1/2 Mrd DM an. Daß dieser Betrag trotz steigender Arbeitslosenzahl im nächsten Jahr um 3 1/2 Mrd DM kleiner ist als in diesem Jahr, rührt im wesentlichen daher, daß der Bund über eine Erhöhung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung sowie mit Hilfe von Einsparmaßnahmen seinen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit vermindert hat; was nun von dem Zuschuß konjunkturbedingt bleibt, wird schon vor Rückkehr zur Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfallen. Das konjunkturbedingte Defizit, also die auslastungsbedingten Steuermindereinnahmen und der konjunkturbestimmte Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, beliefe sich demnach im nächsten Jahr auf 20 1/2 Mrd DM; das wäre etwas weniger als in diesem Jahr. Weiter müssen, und zwar mit umgekehrtem Vorzeichen, der anomale Teil der Gewinnabführung der Bundesbank, das sind im nächsten Jahr wahrscheinlich 9 Mrd DM, und der Betrag berücksichtigt werden, der wegen der Anrechnung der Investitionszulage auf die Einkommensteuer- und die Körperschaftsteuerschuld im nächsten Jahr einmalig als Steuerausfall haushaltswirksam wird (2 Mrd DM). Im Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften würde sich dann das strukturelle Defizit auf etwa 25 Mrd DM belaufen. Das sind rund 7 Mrd DM weniger als in diesem Jahr, und das wäre der Konsolidierungsbeitrag des Jahres 1983. Würden die öffentlichen Haushalte im nächsten Jahr in dieser Weise vollzogen, wäre eine zweite Etappe der Haushaltskonsolidierung bewältigt. Von dem strukturellen Defizit, das sich bis 1981 aufgestaut hatte, blieben noch etwas über drei Fünftel übrig. Wird das Konsolidierungstempo der Jahre 1982 und 1983 beibehalten, so wären noch drei Jahre nötig, um die Konsolidierung im quantitativen Sinne zu bewerkstelligen. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß sich bei einer wesentlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Lage das Konsolidierungstempo beschleunigen läßt.

62. Für die nachfrageseitige Bewertung des geplanten Kurses der Finanzpolitik ist am konjunkturstützenden Impuls der öffentlichen Haushalte anzuknüpfen. Er geht wie erwähnt von 1982 auf 1983 um nicht weniger als 13 Mrd DM zurück. (Selbst nach der im September vorgelegten Finanzplanung wäre der Rückgang sehr deutlich gewesen.) Mit 36 Mrd DM ist der Betrag, der 1983 in den Rechnungen für diesen Impuls steht, aber immer noch sehr hoch. Überdies ist der stärkere Impuls des vorausgegangenen Jahres (48 Mrd DM für 1982) zu einem erheblichen Teil durch Preissteigerungen absorbiert worden, die über das im vorhinein für unvermeidlich zu haltende Maß deutlich hinausgingen. Für 1983 sind die Chancen besser, daß es dazu nicht erneut kommt. Der Rückgang des konjunkturstützenden Impulses überzeichnet insoweit stark die real bedeutsamen Vorgänge, nämlich zu etwa 4 Mrd DM, zumal die mit den 1982 noch recht hohen Preissteigerungen einhergehende Verbesserung der Gewinnmargen in das Jahr 1983 hinein fortwirken wird. Aber auch unter Berücksichtigung dessen bleibt der Rückgang beträchtlich. Für sich genommen paßt er gewiß nicht in die konjunkturelle Landschaft. Er gehört zu den Kosten einer Politik, die unter ungünstigen äußeren und inneren Bedingungen Konsolidierung der Staatsfinanzen als ersten Punkt auf die Tagesordnung setzen mußte. Er ist auch, berücksichtigt man den Einfluß der vergleichsweise noch hohen Inflationsrate des Jahres 1982, nicht wesentlich größer als der für ausreichend zu haltende Rückgang des strukturellen Defizits. Die außerhalb der Nachfragepolitik zu suchende Verbesserung der Wachstumsbedingungen (einschließlich der Senkung des strukturellen Defizits selbst) muß helfen, die Risiken eines raschen Schrumpfens der konjunkturstützenden Rolle der nachfrageseitig orientierten Defizitpolitik abzufangen. Im übrigen: Wie groß der Wirkungsgrad des 1983 voraussichtlich ver-

bleibenden konjunkturstützenden Impulses sein wird, hängt wesentlich davon ab, ob sich die Erwartungen der Privaten allmählich verbessern. Es könnte sein, daß er, immer noch sehr groß, im nächsten Jahr mehr bewirkt als in diesem Jahr. Trotzdem bleibt die Abwägung der Nachfragerisiken insgesamt schwierig (Ziffer 66).

63. Bei der angebotsseitigen Bewertung der finanzpolitischen Pläne für 1983 und danach muß man sich auf die Grundsätze besinnen, die die Finanzpolitik in dieser schwierigen Zeit leiten müssen, wenn die Wachstumskräfte der Wirtschaft reaktiviert werden sollen — freilich auch darauf, daß die Last der Aufgabe, günstige Bedingungen für mehr wirtschaftliche Dynamik wiederherzustellen, nicht von der Finanzpolitik allein getragen werden kann.

Solche Grundsätze sind:

(1) Die Konsolidierung der staatlichen und kommunalen Haushalte ist fortzusetzen und durch Entscheidungen zu sichern, die eine weitere Senkung der öffentlichen Defizite jenseits des Jahres 1983 erwarten lassen.

(2) Trotz der im Rahmen der Konsolidierung der Haushalte nötigen Eindämmung der Ausgaben sind die öffentlichen Ausgaben für produktive investive Zwecke zu erhöhen.

(3) Die Wirtschaft sollte sich darauf verlassen können, daß die volkswirtschaftliche Steuerquote nicht dauerhaft ansteigen wird.

(4) Durch Tarifrevision ist auszugleichen, was wegen der Progression inflations- und wachstumsbedingt, also mit allgemein steigendem Einkommen, an zusätzlicher Steuerlast entsteht. Dies kann jedoch wegen des Vorrangs der Konsolidierungsaufgabe nicht sehr bald geschehen.

(5) Die Steuerlast ist von den direkten Steuern stärker auf die indirekten Steuern zu verlagern — zum Ausgleich entgegengesetzter, wachstumspolitisch unerwünschter Bewegungen in der Vergangenheit.

(6) Zur Verlagerung von direkten Steuern auf indirekte Steuern gehört eine Korrektur des Progressionsverlaufs im Einkommensteuertarif, die, um die Leistungsanreize für die Steuerpflichtigen wieder zu verstärken, über den Ausgleich für die inflations- und wachstumsbedingten Progressionswirkungen hinausgeht. Dies kann jedoch wegen des Vorrangs der übrigen Aufgaben nicht sehr bald geschehen.

(7) Zur Verlagerung von direkten auf indirekte Steuern gehört eine Senkung und steuersystematisch einwandfreie, die Fehlleitung von Ressourcen nicht verstärkende, sondern vermeidende Neuordnung der Steuern, die auf der Investitionstätigkeit lasten. Hierzu gehört auch eine Senkung oder Abschaffung derjenigen Subventionen und Steuervergünstigungen, die — zu Lasten der übrigen Steuerzahler — nur deshalb aufrechterhalten oder mit beschäftigungspolitischer Begründung immer wieder neu gewährt werden, weil die Begünstigten sie aus Gewöhnung nicht mehr entbehren können und weil die Investitionskraft der Wirtschaft im ganzen — auch steuerbedingt — unzureichend ist; indem sie Wettbewerbsverzerrungen schaffen, gefährden sie auch den gesunden Teil der Wirtschaft und hemmen den Strukturwandel.

(8) Zur Neuordnung der Steuern, welche die Investitionstätigkeit belasten, gehört insbesondere die steuerliche Entlastung der Risikobereitschaft. Deshalb, aber auch sonst sollte bei allen Maßnahmen, die direkt an den Investitionen anknüpfen, gelten, daß das Maß der Kapitalbindung, also die Abschreibungsdauer, der Zeitraum für den Kapitalrückfluß, mit hohem Rang die Entlastungsregeln zu bestimmen hat.

(9) Bei allen Maßnahmen, welche direkt oder indirekt die Investitionstätigkeit steuerlich entlasten, ist nach Wegen zu suchen, die die fiskalische Anfangslast aus solchen Maßnahmen möglichst gering halten.

(10) Das Gemeindesteuersystem ist neu zu ordnen — zur Stärkung der Autonomie der Gemeinden, zur Sicherung einer gewerbefreundlichen Gemeindepolitik, zur Vermeidung einer wachstumsschädlichen Verteilung der Abgabenlast in den Gemeinden.

Solche Grundsätze müssen die Entscheidungen auch dann leiten, wenn diese wegen der drängenden wirtschaftlichen Probleme rasch getroffen werden sollen. Sie müssen verhindern, daß Sofortmaßnahmen in Widerspruch zu dem geraten, was vom Konzept her auf Dauer angestrebt wird, von dem sie nach Möglichkeit nur vorgezogene Teile sein sollten. Einvernehmen hierüber sollte leicht fallen, da die Einsicht unumstritten ist, daß die Probleme, mit denen wir es zu tun haben, vor allem längerfristige Probleme sind.

64. Das Programm der von der neuen Koalition geplanten Maßnahmen, die wir, soweit dies möglich war, in unseren Rechnungen zu den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen sowie in der gesamtwirtschaftlichen Vorausschau auf das Jahr 1983 berücksichtigt haben, trägt folgende Akzente:

— Förderung der Investitionskraft der Unternehmen, im besonderen mittelständischer und neugegründeter Unternehmen, finanziert aus dem Aufkommen einer Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Juli 1983,

— Förderung des Wohnungsbaus an nahezu allen Fronten, teilweise finanziert aus dem Aufkommen einer obligatorischen Anleihe bei besserverdienenden Bürgern,

— Schaffung von Spielraum für mehr öffentliche Investitionen,

— Begrenzung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst,

— Eindämmung eines sehr großen Teils der Sozialausgaben.

65. In vieler Hinsicht ist das Programm, wird es realisiert, ein Schritt zur Lösung der unter Ziffer 45 aufgeführten wirtschafts- und sozialpolitischen Hauptaufgaben, allerdings nicht ohne Einschränkung.

Das Programm läßt, wie erwähnt, im Bereich der Gebietskörperschaften für 1983 eine etwa ebenso große Senkung der strukturellen Haushaltsdefizite erwarten, wie sie 1982 erreicht worden ist, keineswegs mehr, als aus konjunkturellen Rücksichten mit dem Prinzip der Allmählichkeit des Konsolidierungsprozesses vereinbar erscheint. Im Bereich der Sozialversicherungen würden die Maßnahmen im Jahre 1983 ebenfalls eine Besserung der Haushaltssituation bewirken, die 1982 noch ausgeblieben ist. Auch das Gesamtdefizit des Haushalts der Gebietskörperschaften — weniger das des gemeinsamen Haushalts von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung — wird 1983 um etliche Milliarden geringer ausfallen als 1982. Verglichen mit den bisherigen Planungen kennzeichnet aber Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben das Programm stärker als zusätzliche Einsparung. Insoweit die Umstrukturierung der Mobilisierung von Wachstumskräften dient, ist sie über den quantitativen Konsolidierungsbeitrag des Programms hinaus ein Schritt der qualitativen Konsolidierung. Die für die Zukunft verbleibende Konsolidierungsaufgabe ist freilich groß; denn nur in mäßigem Umfang nimmt die defizitmindernde Wirkung der Maßnahmen nach 1983 noch zu. Ein positives Gesamturteil hinsichtlich des Beitrags zur Lösung der Aufgabe, die laufende Neuverschuldung der Gebietskörperschaften einzudämmen, ist gleichwohl zulässig, zumal die aufgrund des Programms zu erwartenden Wachstumswirkungen die Erledigung der für die Zeit nach 1983 verbleibenden Konsolidierungsaufgaben erleichtern werden. Viel wird allerdings davon abhängen, welche Wirkungen in dieser Hinsicht auch von Maßnahmen außerhalb der Finanzpolitik ausgehen.

In unserer Prognose schlagen die direkten und indirekten positiven Wirkungen, die von den geplanten Maßnahmen zu erwarten sind, schon 1983 fast ebenso zu Buche, wie die zweifellos gravierenden Einschränkungen der verfügbaren Einkommen die Chance einer raschen wirtschaftlichen Erholung zunächst einmal belasten. Einzuräumen ist, daß zu den Unsicherheiten unserer Prognose zählt, ob dies zutrifft. Verbessert wird aber wohl allemal die Ausgangsposition für das Jahr 1984. Die Wachstumsimpulse haben dann im Jahre 1984 eine gute Chance, die Oberhand zu gewinnen.

66. Nach Meinung eines Ratsmitglieds, Hans-Jürgen Krupp, sind die nachfragepolitischen Risiken dieses Programms bei aller Anerkennung der wachstumspolitischen Intentionen zu hoch. Die Verminderung des konjunkturellen Impulses kann nach dieser Auffassung nicht als konjunkturgerecht angesehen werden. Wann und wie weit die vorgesehenen Maßnahmen zur Anregung der Bautätigkeit und zur Förderung der Investitionstätigkeit zu entsprechenden Ausgaben der Investoren führen werden, ist unsicher. Die unmittelbaren Nachfrageausfälle aufgrund der Reduzierungen von Transfereinkommen hingegen sind sicher. Blieben die expansiven Elemente des Haushalts hinter den kontraktiven — und sei es nur zeitlich — zurück, wäre eine zusätzliche Abschwächung der Entwicklung in der ersten Jahreshälfte wahrscheinlich, die auch einen Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte erschweren wird. Die Konsequenzen einer weiteren Stagnation sind aber schwer abzuschätzen. Bleibt dann auch auf mittlere Sicht der Erfolg der getroffenen Maßnahmen aus, wird es schwierig werden, Verständnis für die kurzfristigen verteilungspolitischen Konsequenzen dieser Maßnahmen zu finden.

67. Das Programm wirft jedoch auch alte Fragen neu auf. Wir geben zu bedenken,

(1) ob es nicht richtiger wäre, im Jahre 1983 ohne Mehrwertsteuererhöhung auszukommen (Ziffer 72),
   - dem Zeitbedarf für die Lösung der Aufgaben, die Steuern, die die Investitionstätigkeit belasten, dauerhaft zu senken und in steuersystematisch befriedigender Weise neu zu ordnen, etwas stärker Rechnung zu tragen und sich jetzt auf die Entscheidung über die Grundlinien einer solchen Reform zu beschränken (Ziffern 68 ff.),
   - der Dringlichkeit verstärkter Investitionsförderung hingegen mit einem Interimsprogramm zu entsprechen und das Aufkommen aus der geplanten obligatorischen Anleihe, die bei Vertagung einer Erhöhung von Verbrauchsteuern einer breiteren Schicht der Bevölkerung zugemutet werden könnte, statt zur Wohnungsbauförderung zur Finanzierung eines solchen Programms zu verwenden (Ziffer 73);

(2) ob es wirklich geboten ist, den Wohnungsbau in so massiver und konzeptionell kaum vertretbarer Weise zu fördern, statt die knappen Mittel stärker auf die Mobilisierung von Investitionen zu konzentrieren, die Arbeitsplätze schaffen oder sichern (Ziffer 74);

(3) ob es einen sinnvollen Reformablauf ergäbe, eine Neuordnung der Gemeindefinanzen mit einem Reformschritt zu beginnen, der — wie die geplanten Änderungen — die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer erst einmal weiter verengte, während doch eine spätere echte Reform allemal eine, verglichen mit heute, breitere Bemessungsgrundlage bringen müßte (Ziffern 79 f.).

Zur Investitionsförderung

68. Investieren ist schwerer geworden. Die Risiken für Investoren haben zugenommen, die Erwartungen auf Gewinne, die eine entsprechende Risikoprämie enthalten, haben immer wieder einen Dämpfer erhalten. Den von der Wirtschaftspolitik immer wieder gegebenen Anreizen für mehr Investitionen stehen immer neue Hemmnisse gegenüber, die, im einzelnen oft gut begründet, von der Umweltpolitik, der Gesundheitspolitik, der Finanzpolitik, der Wettbe-

werbspolitik aufgerichtet worden sind. So macht sich allmählich die Tendenz breit, sich auf diejenigen Projekte zu beschränken, die in einem überschaubaren Zeitraum erfolgreich abgewickelt werden können. Auch die Unternehmenspolitik ist kurzatmiger geworden. Die langfristige Perspektive in der Unternehmenspolitik tritt zurück hinter der Anstrengung, das Überleben in den unmittelbar bevorstehenden Jahren zu sichern.

Hier gilt es, eine grundsätzliche Änderung herbeizuführen, denn eine Minderung des Beschäftigungsproblems auf Dauer setzt einen hohen Anteil langfristiger Investitionen voraus. Anreize für langfristige Investitionen gehen von immer neuen kurzatmigen Maßnahmen der Finanz- und Steuerpolitik kaum aus. Hierfür sind vielmehr langfristige Regelungen erforderlich.

69. Hierbei ist zu bedenken: Mehr Investitionen in mehr Arbeitsplätze werden von den Unternehmen vorgenommen,

— wenn aufnahmefähige Märkte für die Produkte und Dienstleistungen vorhanden sind oder in Aussicht stehen,

— wenn die Produkte und Dienstleistungen zu Preisen abgesetzt und zu Kosten produziert werden können, die die Investitionen lohnend erscheinen lassen, auch angesichts der Risiken, denen sich die Unternehmen im Wettbewerb auf nationalen und internationalen Märkten aussetzen,

— wenn risikobereites Kapital zur Finanzierung der Investitionen ausreichend zur Verfügung steht oder beschafft werden kann.

70. Sicherheit über volle Auftragsbücher kann es in einer Marktwirtschaft nicht geben. Jeder Unternehmer muß immer aufs neue Kunden für seine Produkte gewinnen und zu halten suchen. Aber auf stagnierenden und schrumpfenden Märkten ist das Risiko, nicht genügend Nachfrage auf sich ziehen zu können, größer als auf wachsenden Märkten. Die langanhaltende Stockungsphase hat sich daher lähmend auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen gelegt. Damit wieder mehr und längerfristig investiert wird, müssen sich auch die Aussichten auf mehr Nachfrage verbessern, muß das Vertrauen bei Konsumenten und Investoren wiederkehren, daß die Einkommen zukünftig wieder steigen werden, müssen unnötige Wachstumshemmnisse beseitigt werden.

71. Eine überzeugende Lösung dafür zu finden, wie Investitionen steuerlich dauerhaft entlastet werden sollen, ist nicht einfach und braucht seine Zeit. Dieser Zeitbedarf legt nahe, sich nach Übergangslösungen umzusehen, die rasch verwirklicht werden können, ohne eine Dauerlösung zu präjudizieren.

72. Die neue Koalition hat in Aussicht genommen, Mitte des nächsten Jahres die Mehrwertsteuer zu erhöhen und die daraus resultierenden Mehreinnahmen via Steuerentlastung zur Belebung der Investitionstätigkeit zu verwenden. Im Grunde ist das eine Maßnahme, die in eine Politik für mehr Beschäftigung durch mehr Wachstum paßt, und kombiniert mit Maßnahmen, die auf eine dauerhafte Entlastung der Investitionen zielen, mag eine Anhebung der Mehrwertsteuer per Termin, etwa im Jahre 1984, durchaus vertretbar, ja sogar besonders zweckmäßig sein. Fraglich ist hingegen, ob eine Erhöhung der Mehrwertsteuer im nächsten Jahr zur rechten Zeit käme. Nach unserer Einschätzung ist das nicht der Fall. Wegen der immer noch schlechten Wirtschaftslage wäre zu befürchten, daß die aus der Überwälzung, wenn auch der unvollständigen Überwälzung, der Mehrwertsteuererhöhung in den Preisen resultierende weitere Dämpfung des privaten Verbrauchs sowie die daraus und aus dem nicht überwälzten Teil der Mehrwertsteuererhöhung resultierende zusätzliche Belastung der Unternehmen und damit möglicherweise auch der Investitionsneigung in der Summe zunächst einmal stärker zu Buche schlagen als die mit dem zusätzlichen Steueraufkommen ermöglichten Maßnahmen der Investitionsförderung, von der Möglichkeit eines erhöhten Drucks bei den Lohnforderungen einmal ganz abgesehen. Nach Überwindung des Tiefpunkts der Rezession, wenn die konjunkturelle Komponente in der aktuellen Schwäche der Konsumnachfrage schwindet, könnte die Situation für eine solche Umschichtung der Steuerlast günstiger sein. Die auch dann sich ergebende vorläufige Verengung der Konsummöglichkeiten muß — zugunsten der zunächst einmal zu erhöhenden Investitionsquote der Volkswirtschaft — gewollt sein.

73. Wollte man aus diesen (oder anderen) Gründen auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer schon zum 1. Juli 1983 verzichten, wäre freilich eine andere Quelle zur Finanzierung der vorgesehenen Investitionsförderung zu finden. Dazu könnte für eine Übergangszeit die geplante obligatorische Anleihe dienen — allerdings in einer anderen Ausgestaltung —, über die sich das Aufkommen erhöhen, die Verwendung, eben zugunsten von Investitionen, ändern, sowie Aufkommen und Verwendung enger verbinden ließen. Nach den bekanntgewordenen Plänen soll 1983 und 1984 von Alleinstehenden mit einem Einkommen von mehr als 50 000 DM und von Verheirateten mit einem Einkommen von mehr als 100 000 DM eine unverzinsliche, obligatorische Anleihe in Höhe von 5 vH der Einkommensteuerschuld erhoben werden. Das Aufkommen daraus soll für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Ballungszentren, zur Förderung selbstgenutzten Wohnungseigentums sowie zur Zinsverbilligung der Zwischenfinanzierung von Bausparverträgen verwendet werden.

74. Zu den Plänen, den Wohnungsbau massiv zu fördern, haben wir uns an anderer Stelle dieses Gutachtens geäußert (Ziffern 81 ff.). Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit wäre zu erwägen, im Hinblick auf das Sichern und Schaffen von Arbeitsplätzen die gewerblichen Investitionen stärker als den Wohnungsbau zu fördern und dafür das Aufkommen aus der obligatorischen Anleihe zu verwenden. Deren Aufkommen könnte erheblich gesteigert werden, wenn für mehrere Jahre ein unverzinslicher, aber rückzahlbarer Beschäftigungsbeitrag in Höhe von

beispielsweise 5 vH auf die Einkommensteuerschuld erhoben würde, von denen nur kleinere Einkommen, etwa bis 20 000 DM bei Alleinstehenden und bis 40 000 DM bei Verheirateten, freigestellt würden. Bei einem Verzicht auf die Mehrwertsteuererhöhung könnte man das für zumutbar halten. Den Beitragspflichtigen würden dafür handelbare Steuergutscheine mit einer Laufzeit von zum Beispiel fünf Jahren ausgestellt werden, die bei Fälligkeit gegen die Einkommensteuerschuld anzurechnen wären. Das Aufkommen aus dem Beschäftigungsbeitrag könnte aufgestockt werden, indem Bund und Länder Mittel, die aus dem Subventionsabbau frei werden, ebenfalls zur Investitionsförderung bereitstellten. Es wäre auch daran zu denken, daß Bund und Länder mit dem Erlös aus dem Verkauf von Erwerbsvermögen, das zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht nötig ist, das Aufkommen erhöhten. Auf diese Weise könnten wohl rund 10 Mrd DM je Jahr aufgebracht werden; das wäre mehr als das, was man an jährlichem Aufkommen aus der vorgesehenen Mehrwertsteuererhöhung zu erwarten hätte. Um sicherzustellen und zu demonstrieren, daß die Mittel zur Investitionsförderung verwendet werden, wäre ihre Zweckbindung zu erwägen.

75. Analog zum Aufkommen könnten unverzinsliche, aber zeitlich befristete Kredite für Investitionen vergeben werden. Vor allem käme in Betracht, Kredite für Ausrüstungsinvestitionen zu gewähren. Man könnte auch daran denken, den Kreis der potentiellen Kreditnehmer auf kleinere und mittlere Unternehmen zu beschränken. Der größte Teil der öffentlichen Investitionen ließe sich einbeziehen, wenn die Gemeinden für ihre Investitionen in das Verwaltungsvermögen Kredite erhalten könnten.

Die Höhe des Kredits, der für ein Investitionsobjekt gewährt werden kann, könnte bei einem gegebenen Aufkommen größer oder kleiner sein, je nachdem wie weit der Kreis der berechtigten Unternehmen und Investitionen gezogen wird. Weil bei den Gemeinden Manipulationen, die (wie zum Beispiel Ausgründungen) allein zum Erlangen des Investitionskredits vorgenommen werden, nicht zu befürchten sind, könnten hier die zusätzlichen Investitionen als Bemessungsgrundlage dienen, also diejenigen Investitionen, die die Investitionssumme eines geeigneten Referenzzeitraums übersteigen. Um die Gemeinden nicht schlechter zu stellen, die in letzter Zeit verhältnismäßig viel investiert haben, wäre es wohl besser, nicht allein die zusätzlichen, sondern diejenigen Investitionen zu bedenken, die zum Beispiel 50 vH der Investitionssumme des Referenzzeitraums übersteigen. Dem Prinzip, daß die Investitionsförderung an die Kapitalbindung anzuknüpfen hätte, würde es entsprechen, wenn die Kredite in ihrer Laufzeit an die Abschreibungsdauer gebunden wären. Die gleiche Wirkung ließe sich erzielen, wenn bei einheitlicher Laufzeit die Dauer der Kapitalbindung in Form von ansteigenden Fördersätzen berücksichtigt würde. Investitionen, die in weniger als fünf Jahren abgeschrieben werden, könnten möglicherweise von der Kreditvergabe ausgeschlossen werden. Bei Krediten zugunsten der kommunalen Investitionen, die vorwiegend langfristig sind, wäre eine solche Differenzierung vielleicht nicht nötig.

Die Kredite könnten in gleichen Jahresraten zurückgezahlt werden. Bei Vergleichen und Konkursen von Unternehmen, die Investitionskredite haben, würde der Staat (besonders wenn, wie es zweckmäßig wäre, die Kredite als haftendes Kapital eingestuft wären) Einbußen erleiden, ohne daß seine Verpflichtungen aus den Steuergutscheinen zurückgingen. Hier wird deutlich, daß es sich bei dieser Kombination von Beitragserhebung und Kreditgewährung um eine Risikobeteiligung des Staates, nicht um eine Risikobeteiligung der Beitragspflichtigen handelte. Wenn die durchschnittliche Laufzeit der Kredite mit der Laufzeit der Steuergutscheine korrespondierte (was bei Krediten zugunsten von Ausrüstungsinvestitionen der Fall sein könnte), ließen sich die Unterschiede zwischen Rückzahlungen und Auszahlungen, im Prinzip für den Staat kostenlos, durch entsprechende zeitliche Veränderungen der staatlichen Kreditaufnahme auffangen. Soweit auch längerfristige Investitionen in das Verwaltungsvermögen der Gemeinden mit Krediten bedacht würden, entstünden dem Staat aus der Überbrückung der Zeit von der Einlösung der Steuergutscheine bis zur Rückzahlung der Kredite Zinskosten.

76. Eine vorläufig solchermaßen finanzierte Investitionsförderung würde die Konsumnachfrage weniger stark beeinträchtigen als eine Mehrwertsteuererhöhung; da der Beschäftigungsbeitrag rückzahlbar ist, hätten die Konsumenten weniger Anlaß, ihre Konsumpläne einzuschränken. Sicher wäre auch die Förderung der Investoren, nämlich bloß durch einen zinslosen Kredit, weniger intensiv. Hier müßte ergänzend die Aussicht auf dauerhaft verbesserte steuerliche Rahmenbedingungen helfen, über die im einzelnen später zu beschließen wäre.

77. In den letzten Jahren sind die Erträge, die die Unternehmen mit ihren Investitionen erwirtschaften konnten, im Vergleich zu denen von Geldvermögen und anderen sicheren Anlagen immer kleiner geworden. Eine die Risiken des Marktes abdeckende Risikoprämie konnte im Gewinn vielfach nicht mehr erzielt werden. Die Ertragswerte sehr vieler Unternehmen sind unter ihre Substanzwerte gesunken, ein deutliches Zeichen dafür, daß die Investition in diese Unternehmen nicht mehr lohnend war. Solange dieser Trend nicht gebrochen ist, werden einzelne Maßnahmen der steuerlichen Entlastung von Investitionen fiskalisch teuer und ökonomisch wenig wirksam sein. Die Rentabilitätslücke bei den Investitionen läßt sich nicht mit Steuergeschenken, sondern nur am Markt schließen. Soweit allerdings steuerliche Hemmnisse dagegen stehen, wären diese zu beseitigen. Hierzu gehören zum Beispiel die Besteuerung von Scheingewinnen und die zu hohe Belastung von Investitionen mit ertragsunabhängigen Steuern. Vor allem aber kommt es darauf an, den Risiken langfristiger Investitionen steuerlich besser Rechnung zu tragen als bisher. Der Sachverständigenrat wird hierauf in seinem nächsten Jahresgutachten erneut eingehen.

Die Rentabilitätslücke läßt sich auch nicht durch Subventionen schließen, jedenfalls nicht auf Dauer. Auch sie haben im Grunde keinen investiven Charakter, wenn sie nur die notwendigen Anpassungs-

prozesse verlangsamen oder verhindern. Sie wirken zudem entmutigend auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmer, die ihre Gewinne ohne staatliche Hilfen am Markt erwirtschaften. Im Wettbewerb mit Unternehmen, die faktisch Verlustübernahmeverträge mit dem Staat haben, kann man mit Investitionen kein Geld verdienen. Subventionsabbau ist daher eine wichtige Aufgabe der staatlichen Investitionsförderung. Die Mittel, die durch den Abbau von Erhaltungssubventionen, aber auch von Subventionen, die falsche Produktionsanreize setzen, frei werden, könnten für die steuerliche Entlastung bei solchen Investitionen zur Verfügung stehen, die mit hohem Risiko belastet sind und auf die es für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit auf Dauer ankommt: langfristige Investitionen, Innovationen, Investitionen in Forschung und Entwicklung.

78. Nicht unberechtigt ist die Sorge, daß auch bei einer spürbaren Verbesserung der Ertragsaussichten für die Unternehmen die Investitionsbereitschaft nicht schnell in Gang kommt, weil in der langanhaltenden Stagnation die Investitionsfähigkeit der Unternehmen erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden ist. Das Eigenkapital ist vielfach allzusehr geschrumpft, und selbst wenn die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung sich wieder verbessern, werden diese Mittel in vielen Unternehmen wahrscheinlich vorrangig zur Ablösung teurer Kredite eingesetzt, ehe wieder langfristig investiert wird. Es kommt also darauf an, die Investitionsfähigkeit der Unternehmen zu stärken, und dafür ist die Zuführung von Risikokapital erforderlich.

Risikobereites Kapital ist knapp, allzu knapp. Allzu lohnend war es in den letzten Jahren, Geld außerhalb von Unternehmen anzulegen. Hier gilt es, die Weichen neu zu stellen. Die Anlage von Kapital in Unternehmen sollte eher mehr und keinesfalls weniger als der Wohnungsbau gefördert werden, wenn es um die Verbesserung der Beschäftigungssituation auf mittlere Frist geht. Die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, der Ausbau des Vermögensbildungsgesetzes zugunsten der Anlage in Risikokapital, eine geringere Besteuerung des nicht entnommenen Gewinns, die Förderung der Bildung von und des Engagements in Risikokapital, der Ausbau der Existenzgründungsprogramme, aber auch die Förderprogramme zur Bildung von risikotragendem Kapital in Unternehmen, wie sie einige benachbarte Länder eingeführt haben, all dies sind Maßnahmen, die im Rahmen einer Strategie der Förderung von Risikokapital zu erwägen sind. Der Sachverständigenrat wird hierzu in seinem nächsten Jahresgutachten Stellung nehmen.

Für alle Fördermaßnahmen im einzelnen sollte dabei gelten, daß sie nicht bestimmte Personengruppen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen besonders begünstigen, sondern vielmehr gleich behandeln in ihrer Fähigkeit, risikoreiche Investitionen zu tätigen. Eine spezielle Förderung von Investitionen in mittelständischen Unternehmen erübrigt sich dann, besonders wenn auch steuerlich gewährleistet ist, daß sich eine Benachteiligung der mittelständischen Unternehmen nicht mehr ergibt.

Zur Gemeindefinanzreform

79. Zu den wichtigen Aufgaben der Finanzpolitik für die kommenden Jahre gehört die Neuordnung des Gemeindesteuersystems. Das ist eine große Aufgabe, und zur Vorbereitung allfälliger Entscheidungen braucht es sicher geraume Zeit. Es sollte jedoch möglichst bald klargestellt werden, worin im Kern eine solche Reform bestehen wird, damit sich Gemeinden und Unternehmen darauf einstellen können. Der Stein des Anstoßes im Gemeindesteuersystem ist die Gewerbesteuer. Sie verleitet wegen ihrer hohen Konjunkturreagibilität die Gemeinden zu einem prozyklischen Ausgabeverhalten, was sich besonders bei den kommunalen Investitionen negativ niederschlägt. Sie verursacht große und unzureichend begründete Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Sie ist nach den Änderungen von 1979 und danach in ihrer Bemessungsgrundlage reduziert und zu einer Steuer auf mittlere und größere Unternehmen geworden. Sie kann in mittelständischen Unternehmen die Fähigkeit, Risiken zu tragen und Kapital zu bilden, in unangemessener Weise einschränken. Das sind die wichtigsten Gründe, die gegen die Gewerbesteuer sprechen. Für die Gewerbesteuer wird angeführt, daß sie fiskalisch sehr ergiebig und eine originäre Gemeindesteuer sei, daß sie ein wesentliches Bindeglied zwischen den Gemeinden und dem ortsansässigen Gewerbe darstelle und daß sie die Gemeinden zur Gewerbeansiedlung anrege.

Als Ersatz für die Gewerbesteuer ist eine ergiebige, originäre Gemeindesteuer gesucht, die das Interesse der Kommunen an dem ortsansässigen und ansiedlungswilligen Gewerbe aufrechterhält und womöglich erhöht und die nicht die gravierenden Nachteile der Gewerbesteuer hat. Die neue Bundesregierung plant, die Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbeertragsteuer und die Hinzurechnung von Dauerschulden bei der Gewerbekapitalsteuer zu beschränken. Das brächte den Unternehmen zwar Entlastung, würde aber die Mängel der Gewerbesteuer nicht abschwächen, sondern vergrößern, weil dies (nach Abschaffung der Lohnsummensteuer) ein weiterer Schritt in die falsche Richtung wäre; die Gewerbesteuer würde dann nämlich einer Sonderabgabe auf den Unternehmensgewinn und das Eigenkapital ziemlich nahekommen. Außerdem würden die Gemeinden in ihren Einnahmen von dieser Art der Steuersenkung in kaum begründbarer Weise unterschiedlich getroffen, je nachdem, wie sich die Steuersenkung auf Gewerbeertragsteuer und Gewerbekapitalsteuer verteilt und wie groß das Gewicht der Gewerbeertragsteuer und der Gewerbekapitalsteuer am Gewerbesteueraufkommen der einzelnen Gemeinden ist. Kurz: Hier wird dem Abbau der ertragsunabhängigen Steuern Vorrang vor der Aufgabe gegeben, eine bessere Finanzverfassung für die Gemeinden zu schaffen; diese würde sogar verschlechtert.

80. Ein guter Ersatz der Gewerbesteuer könnte dagegen eine Steuer auf die Wertschöpfung sein, die breit angelegt sein müßte. In diesem Sinne hat sich jüngst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen geäußert. Der Beirat emp-

fiehlt dringend die Aufhebung der Gewerbesteuer und schlägt an ihrer Stelle mehrheitlich die Einführung einer Wertschöpfungsteuer vor, die nicht nur die gewerblichen Unternehmen, sondern auch die freien Berufe und die Behörden in die Steuerpflicht einbezieht. Als Bemessungsgrundlage soll die Summe aus Löhnen, Mieten und Pachten, Zinsen und Gewinnen dienen, und die Gemeinden sollen wie bei der Gewerbesteuer ein Hebesatzrecht haben. Die Vorteile der Gewerbesteuer blieben bei dieser Steuer erhalten, ihre oben aufgeführten gravierenden Mängel würden weitgehend beseitigt.

Für die gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen, und hier nicht zuletzt für die Tüchtigen unter den mittleren Unternehmen, bestünde der Vorteil eines Ersatzes der Gewerbesteuer durch eine breit angelegte Wertschöpfungsteuer darin, daß bei ihnen wegen der weiten Bemessungsgrundlage die Steuerlast auf die Erträge geringer und die Kapitalbildung daher leichter würde, ein Vorteil, der gegenwärtig besonders hoch zu schätzen wäre. Infolge des größeren Kreises der Steuerpflichtigen brächte dieser Steuertausch für die heute gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen überdies den Vorteil, daß sie in ihrer Gesamtheit weniger Steuern zu zahlen hätten. Daß eine Wertschöpfungsteuer ertragsunabhängiger wäre als die derzeitige Gewerbesteuer, weil zur Bemessungsgrundlage Löhne und Zinsen gehören, die kurzfristig weitgehend den Charakter von Fixkosten haben (und weil dies stärker zu Buche schlüge als der Wegfall der Gewerbekapitalsteuer), müßte als Preis ihrer Vorteile in Kauf genommen werden.

Vom Standpunkt der Gemeinden wäre eine breit angelegte Wertschöpfungsteuer wegen ihrer gleichmäßigeren Streuung zu begrüßen; aus diesem Grunde würde sich der Steueranteil in den Budgets vieler Gemeinden erhöhen und deren Abhängigkeit von Finanzzuweisungen zurückgehen. Das wäre ein Fortschritt in bezug auf die finanzielle Autonomie der Gemeinden und würde das Interesse der Gemeinden an einer gewerbefreundlichen Gemeindepolitik wieder erhöhen, vor allem das Interesse der Gemeinden am Kleingewerbe. Außerdem dürfte man erwarten, daß die Kommunalausgaben, nicht zuletzt die Ausgaben für Investitionen, wegen der geringeren Konjunkturabhängigkeit des Aufkommens aus der Wertschöpfungsteuer verstetigt würden. All dies könnte noch verstärkt werden, wenn die Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden brutto, also einschließlich der Gewerbesteuerumlage, durch die Wertschöpfungsteuer ersetzt und die Finanzzuweisungen an die Gemeinden entsprechend gekürzt würden.

Zur Wohnungsbauförderung

81. Neue Akzente in der Wohnungspolitik beabsichtigt die neue Regierungskoalition mit den folgenden Maßnahmen zu setzen:

— Das Aufkommen der geplanten obligatorischen Anleihe soll zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Ballungsgebieten, ferner zur Förderung des selbstgenutzten Wohnungseigentums und zur Zinsverbilligung um 3,5 Prozentpunkte für die Zwischenfinanzierung von Bausparverträgen verwendet werden.

— Der Eigenheimbau soll durch den Abzug von Schuldzinsen vom steuerpflichtigen Einkommen bis zu 10 000 DM im Jahr für jeweils 10 Jahre gefördert werden.

— Im geltenden Mietrecht soll der Vertragsfreiheit größerer Raum gegeben werden.

82. Abgesehen von den geplanten Änderungen des Mietrechts verharrt die Wohnungspolitik damit bei ihrem traditionellen Verhalten, akute Versorgungsmängel und Investitionsprobleme durch das Geschenk öffentlicher Gelder zu lösen. Der hohe Sockel staatlicher Hilfen zugunsten des Wohnungsbaus, des Bausparens und der Wohnungsnutzung soll durch weitere Förderungsmittel in Höhe von 4 Mrd DM pro Jahr aufgestockt werden. Die Versuche, die Wohnungsprobleme durch Subvention zu lösen, haben dazu geführt, daß sich der Anteil der direkten und indirekten staatlichen Hilfen an der Wohnungsbauleistung trotz höheren Wohlstands nicht verringert hat, sondern in wichtigen Teilbereichen, insbesondere im sozialen Wohnungsbau, sogar noch angestiegen ist. Hierin spiegelt sich die Beeinträchtigung normaler Ausgleichsmechanismen des Marktes, die eine anhaltende und seit einem Jahrzehnt sogar noch verstärkte administrative Lenkung des Wohnungsmarktgeschehens bewirkt hat. Weil die Mobilität der Wohnungsnachfrager eingeschränkt und dadurch die ökonomisch und sozial sinnvolle Nutzung des Wohnungsbestands erschwert wurde und weil durch immer neue Interventionen die Planungssicherheit der Investoren gemindert und deren Renditeerwartungen beeinträchtigt wurden, entstanden Spannungen auf dem Wohnungsmarkt, deren Bekämpfung — wo nicht durch neue Interventionen — durch mehr öffentliches Geld angestrebt wurde. Das Rentabilitätskalkül der Investoren und der Kapitalgeber wird heute in beträchtlichem Umfang durch Subventionen und andere Interventionen beeinflußt; die wirkliche Knappheit des Gutes Wohnung ist nicht erkennbar, weil die Preissignale falsch gestellt sind. So muß befürchtet werden, daß das volkswirtschaftliche Geld- und Sachkapital in unbekanntem Umfange zugunsten des Wohnungsbaus und zu Lasten derjenigen Zweige fehlgeleitet wird, in denen mehr Investitionen die Grundlage für das künftige Wirtschaftswachstum legen müßten. Der soziale Wohnungsbau, in den Jahren des Wiederaufbaus wohlbegründet, ist sowohl im Hinblick auf den Wirkungsgrad als auch in bezug auf die Verteilungswirkungen der hier eingesetzten Mittel zu einem Exempel für wirtschaftspolitische Fehler geworden.

Nur eine marktwirtschaftliche Reform kann aus der Misere herausführen. In diese Richtung weisen die geplanten Änderungen des Mietrechts. Die Maßnahmen der Koalitionsvereinbarung, die öffentliches Geld erfordern, passen, außer der Subventionierung von Zwischenkrediten, nicht in ein Konzept hinein, das den Marktkräften in der Wohnungswirtschaft wieder mehr Raum öffnet.

83. Bei einem solchen Konzept würde der selbstgenutzte Wohnraum — im Eigenheim, im echten oder unechten Zweifamilienhaus, im Mehrfamilienhaus oder als selbstgenutzte Eigentumswohnung — immer derselben steuerlichen Regelung unterliegen, und zwar entweder nach dem „Konsumgutmodell" oder nach dem „Investitionsgutmodell". Das geltende Steuerrecht enthält Elemente von beiden und ist widersprüchlich. Der von der neuen Regierung vorgesehene Schuldzinsenabzug würde diesen inneren Widerspruch noch verstärken, jedenfalls dann, wenn keine weiteren Änderungen an den steuerlichen Regelungen für selbstgenutzten Wohnraum vorgenommen werden.

Nach der Konsumgutlösung wird die Wohnung steuerlich wie andere Konsumgüter behandelt. Fiktive Mieteinnahmen werden steuerlich nicht berücksichtigt, aber es gibt auch keinen Abzug von Aufwendungen. Der Konsumgutansatz wird heute — näherungsweise — für selbstgenutzten Wohnraum im eigenen Einfamilienhaus und für die selbstgenutzte Eigentumswohnung angewandt. Das geltende Steuerrecht (§ 21 a EStG) sieht für die genannten Wohnungen eine Besteuerung nach dem Nutzungswert vor, der mit 1,4 vH des Einheitswertes anzusetzen ist, und gestattet einen Schuldzinsenabzug nur bis zu dieser Höhe. Abzugsfähig sind außerdem erhöhte Absetzungen gemäß § 7 b EStG, § 82 a EStDV und § 15 BerlinFG. Der Nutzungswert gemäß § 21 a EStG liegt durchweg weit unter der um die pauschal abgegoltenen Aufwendungen verminderten Marktmiete.

Nach dem Investitionsgutmodell wird die selbstgenutzte Wohnung steuerlich als Investitionsgut behandelt. Vom Nutzungswert der selbstgenutzten Wohnung, der nach der Marktmiete bestimmt wird, werden die Werbungskosten (vor allem Abschreibungen, Schuldzinsen, Erhaltungsaufwand) abgesetzt. Der so ermittelte Überschuß gehört einkommensteuerrechtlich zu den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. In der Phase hoher Zinsbelastungen und hoher Abschreibungen übersteigen die Werbungskosten meistens die (fiktiven) Einkünfte aus der selbstgenutzten Wohnung und mindern so die Einkommensteuerbelastung.

Der von der neuen Regierung vorgesehene Schuldzinsenabzug auch für das selbstgenutzte Einfamilienhaus und die selbstgenutzte Eigentumswohnung wäre ein für den Fiskus sehr teurer Weg der Wohnungsbauförderung. Die Kombination von Investitionsgutlösung (Schuldzinsenabzug) und Konsumgutlösung (Fortgeltung des § 21 a EStG) würde zudem den besserverdienenden Bauherren von Eigenheimen und Eigentumswohnungen eine jährliche Steuerersparnis von 5 000 DM bis 6 000 DM einbringen, und dies über zehn Jahre hinweg.

84. Das geltende Steuerrecht — näherungsweise Konsumgutlösung, aber mit Abschreibung nach § 7 b EStG —, das in sehr langfristiger Rechnung für den Besteuerten vorteilhaft ist, hat gegen sich, daß wegen der inflationsbedingt hohen Zinsen die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs in den vielen Jahren hoher Fremdkapitalbelastung so stark zu Buche schlägt, daß viele Bauwillige mit geringem Vermögen und mittlerem Einkommen den Kapitaldienst nicht aufbringen können. Die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs korrespondiert zwar mit der Wohltat der Eigenmietenregelung des § 21 a EStG. Doch darauf, daß diese Wohltat dominant wird, müsssen die meisten viele Jahre warten. Statt nun diesen zweifellos unbefriedigenden Zustand durch Gewährung eines zum geltenden System überhaupt nicht passenden und verteilungspolitisch fragwürdigen Schuldzinsenabzugs zu ändern, wäre es besser, für alle Kategorien selbstgenutzten Wohnraums die Regelung der Investitionsgutlösung anzuwenden. Die Sorge, daß viele potentielle Eigenheimbauer durch die erhöhte steuerliche Belastung, die nach Tilgung der Fremdschuld eintreten wird, abgeschreckt werden könnten, ist nicht von vornherein unbegründet. Es muß jedoch bedacht werden, daß die Finanzämter bei der Festlegung der steuerlich angesetzten Mieten für selbstgenutzten Wohnraum durchweg erheblich unter den durchschnittlichen Marktmieten bleiben; offenkundig wollen sie so gerichtliche Klagen von Steuerpflichtigen vermeiden. Man könnte ein übriges tun und die Kapitalbildung durch Hypothekentilgung im Rahmen der Altersvorsorge zum Sonderausgabenabzug zulassen. Für Personen im Rentenalter, deren steuerliche Belastung ohnehin meistens geringer ist, fällt die nach der Investitionsgutlösung bestimmte Höhe der Erträge aus selbstgenutztem Wohnraum steuerlich im allgemeinen weniger ins Gewicht.

Man könnte auch an eine vom Bauherrn oder Erwerber nur einmal auszuübende Option zwischen der Konsumgutlösung und der Investitionsgutlösung denken. Beide Modelle müßten so konstruiert sein, daß das Ergebnis für den Fiskus, über die Gesamtzeit der Nutzung gerechnet, nach der Barwertmethode in etwa gleich wäre. Für Haushalte mit einer hohen Einkommenserwartung für die Jahre nach der Schuldentilgung dürfte meist die Konsumgutlösung vorteilhafter sein, für die anderen Haushalte die Investitionsgutlösung. Die Haushalte könnten sich also für die nach ihren Einkommenserwartungen bessere Lösung entscheiden. Es dürfte aber schwierig sein, einen Mißbrauch der Option zu verhindern, der durch Besitzwechsel, insbesondere innerhalb derselben Familie, möglich wäre. Die Option kann daher nur vorgesehen werden, wenn solchem Mißbrauch mit wirksamen und zugleich sozial akzeptablen Maßnahmen begegnet werden kann.

Eine Vereinheitlichung der Besteuerung selbstgenutzten Wohnraums nach dem Investitionsgutmodell könnte wohl nur für die Wohnungen aus der Neuproduktion eingeführt werden. Den Eigentümern von Wohnungen, die bis dahin nach § 21 a EStG besteuert werden, dürfte die Neuregelung aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht aufgezwungen werden. Die Eröffnung einer Option würde für den Staat vermutlich sehr teuer werden. Für den Fall durchgreifender Modernisierungen dieser Wohnungen müßte allerdings eine Sonderregelung getroffen werden, weil befürchtet werden müßte, daß eine auf Neuinvestitionen begrenzte Steuererleichterung solche Investitionen stark beeinträchtigt.

85. Eine zusätzliche Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus in Verdichtungsräumen kann aus ökonomischer Sicht nicht gutgeheißen werden. Die Absicht der neuen Koalition, die Wohnungsbauförderung räumlich zu konzentrieren, mag durch angespannte Wohnungsmärkte und vor allem durch hohe Wohnkosten in manchen Großstädten bestimmt worden sein. Dies ist ein Standortfaktor, der die Großstädte gegenüber den konkurrierenden Wirtschaftsregionen benachteiligt, was aber keinesfalls bedeutet, daß er durch Subventionen ausgeglichen werden sollte. Die Attraktivität der Verdichtungsräume würde sonst zu Lasten der schwach besiedelten Gebiete weiter erhöht.

Die beabsichtigte Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus nach dem sogenannten 1. Förderungsweg (Kapitalsubvention, ergänzt durch degressiv gestaffelte, befristete Förderung) vermag kaum mehr als ein Drittel des Subventionsbetrages (Barwert) an zusätzlichen Investitionsmitteln aus Fremdkapital und privaten Ersparnissen zu mobilisieren. Der Grund hierfür liegt in dem sehr großen Abstand zwischen dem für diese Wohnungen erzielbaren Mietpreis und ihren Kosten. Weil die Wohnungen des 1. Förderungswegs einkommensschwächeren Haushalten aus bestimmten Zielgruppen vorbehalten bleiben sollen, wird der diesen Haushalten abverlangte Mietpreis niedrig angesetzt. Die Bau- und Bewirtschaftungskosten der Sozialwohnungen dagegen unterscheiden sich kaum von denen der freifinanzierten Mietwohnungen aus der Neuproduktion, die durchweg nur von besserverdienenden Haushalten angemietet werden. Statt teurere Wohnungen aus der Neuproduktion für die Versorgung der einkommensschwächeren Haushalte bereitzustellen, sollten zunächst die vorhandenen Bestände an sozialen Mietwohnungen besser für die Versorgung der einkommensschwächeren Haushalte genutzt werden. Es geht hier auch um das seit mehr als zwei Jahrzehnten ungelöste Fehlbelegungsproblem, das in der Öffentlichkeit mit Recht als soziales Ärgernis angesehen wird. Eine durchgreifende Lösung dieses Problems ist zu erreichen, wenn die Mietpreise für nicht mehr subventionsberechtigte Haushalte an die Marktmiete herangeführt werden, was freilich nötig macht, daß die dem Vermieter zufließende Rente aufgrund der von ihm in Anspruch genommenen öffentlichen Förderung an den Staat fließt. Eine Angleichung dieser Mietpreise an die Marktmieten würde zur Freisetzung von sozialen Mietwohnungen führen, die dann ihrer sozialen Zweckbindung wieder zugeführt werden können.

Die von der neuen Koalition ebenfalls beabsichtigte verstärkte Subventionierung des Erwerbs von Wohneigentum in Verdichtungsräumen würde nach dem sogenannten 2. Förderungsweg vorgenommen werden (degressive Aufwendungsdarlehen). Die Einkommen der nach dieser Regelung geförderten Haushalte liegen wesentlich höher als beim 1. Förderungsweg, weshalb der durchschnittliche Förderungsbetrag hier beträchtlich niedriger angesetzt werden kann. Aber auch diese Förderung ist für den Staat keineswegs billig.

86. Die von der neuen Koalition geplante temporäre Zinsverbilligung für Zwischenkredite wäre in der gegenwärtigen Phase der Wohnungsbautätigkeit hilfreich. Die Zahl der Wohnungsbaugenehmigungen ist in den ersten sieben Monaten des Jahres 1982 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um etwa 10 vH zurückgegangen. Am stärksten betroffen sind der Einfamilien- und der Zweifamilienhausbau (27 vH). Sich allein darauf zu verlassen, daß sinkende Bauzinsen und die Erwartung wieder steigender Realeinkommen die Wende bei den Wohnungsbauinvestitionen rasch bewirken werden, könnte sich als trügerisch erweisen. Je länger die Schwäche im Wohnungsbau dauert, um so mehr Baukapazitäten werden abgebaut, und diese stehen später, bei Wiederanziehen der Baunachfrage, nicht wieder zur Verfügung. Ein steiler Anstieg der Baukosten wäre also gleichsam programmiert. Eine temporäre Hilfe wie die geplante Zinsverbilligung für die Zwischenkredite könnte (auch nach den Erfahrungen mit dem Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen von 1975) wesentlich dazu beitragen, den derzeitigen Investitionseinbruch im Wohnungsbau abzufangen — und damit hier keine Verzögerung eintritt, wäre zu erwägen, die Vorschrift rückwirkend in Kraft zu setzen.

Zur Arbeitsmarktpolitik

87. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich in beängstigender Weise verschärft. Für das nächste Jahr erwarten wir im Jahresdurchschnitt 2¹/₄ Millionen Arbeitslose. Es ist nicht damit zu rechnen, daß sich die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren schnell abbauen läßt. Auch mit Hilfe von wachstumsfördernden Maßnahmen werden nur allmählich Fortschritte möglich sein. In dieser Situation kommt dem Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik eine größere Bedeutung zu, als es unter normalen Umständen der Fall wäre. Die Arbeitsmarktpolitik vermag in zweierlei Hinsicht zu helfen. In ihren auf Qualifizierung zielenden Elementen ist sie ein Beitrag zur Beseitigung struktureller Probleme des Arbeitsmarktes und damit eine der Bedingungen für eine am Wachstum orientierte, auf dauerhafte Beseitigung der Arbeitslosigkeit gerichtete Wirtschaftspolitik. Als flankierende Maßnahme kann die Arbeitsmarktpolitik außerdem dazu beitragen, vorübergehend die Arbeitslosigkeit zu vermindern und zugleich Hilfe für die am ärgsten von der Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zu bringen (JG 80 Ziffern 374 ff.).

88. In der Arbeitsmarktpolitik ist Verstetigung und eine mittelfristige Orientierung sinnvoll. Änderungen in der Anspruchsberechtigung einerseits und im Umfang der verfügbaren finanziellen Mittel andererseits, die stärker durch fiskalische Nöte bestimmt als an den Aufgaben der Arbeitsmarktpoltitik orientiert sind, führen zu Unsicherheit. Das Engagement der Arbeitsverwaltung für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht zurück, mangelnde Informationen führen zu einem Rückgang der Teilnehmerzahl, den Trägern von Bildungseinrichtungen ist eine mittelfristige Planung nicht mehr möglich. Die

stärkere Belastung der Arbeitsverwaltung durch die zunehmende Anzahl der Arbeitslosen gefährdet die klassischen Aufgaben der Arbeitsverwaltung, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, die auch und gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wichtig sind. In dieser Situation ist auch zu überprüfen, ob weiterhin wichtige Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf Problemregionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit beschränkt bleiben sollen.

89. Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung sind bei der heutigen Arbeitsmarktlage und angesichts der zu erwartenden technischen Entwicklung besonders dringend. Insofern wäre eine Korrektur des Gesetzes zur Konsolidierung der Arbeitsförderung zu erwägen; zumindest könnten wieder in einem noch zu bestimmenden Umfang für Arbeitslose, die nicht Leistungsempfänger sind, Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung angeboten werden. Außerdem sollte die Wirkung eines finanziellen Anreizes, an derartigen Maßnahmen teilzunehmen, nicht unterschätzt werden. Er kann allerdings um so kleiner sein, je besser die Vermittlungschancen im Anschluß an die Bildungsmaßnahmen sind.

90. Ein immer dringlicheres Problem stellt die Langzeitarbeitslosigkeit dar. Je länger jemand arbeitslos ist, um so mehr werden einerseits seine Qualifikation, unter Umständen auch seine Motivation und schließlich seine Leistungsfähigkeit beeinträchtigt und um so geringer ist andererseits seine Chance, wieder Arbeit zu finden. Alles, was die Chancen und die Hoffnung auf Wiedereingliederung in das Erwerbsleben verbessert, ist hier angebracht. Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung können helfen, aber auch mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ließen sich Härten der Langzeitarbeitslosigkeit mildern. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geben die Möglichkeit, im privaten und im öffentlichen Bereich nützliche Leistungen zu erbringen, die angesichts der angespannten Finanzlage sonst nicht zustande kämen. Dabei sind Mitnahmeeffekte nicht zu vermeiden. Man muß sie aber wohl hinnehmen. Für Langzeitarbeitslose sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor für eine nicht zu kurz bemessene Übergangszeit auch dann vertretbar, wenn angesichts der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der Konsolidierungsnotwendigkeit nicht mit Dauerarbeitsplätzen gerechnet werden kann. Generell helfen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dem Arbeitslosen wieder Beschäftigung und ein Gefühl der Nützlichkeit zu vermitteln. Die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dürfte auch zur besseren Vermittlung von Langzeitarbeitslosen beitragen.

91. Besondere Probleme bereiten bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in vielen Fällen ungelernte Arbeitnehmer wegen zu geringer Lernbereitschaft, aber auch zu geringer Lernfähigkeit. In dieser Gruppe waren die Einkommen, an die das Unterhaltsgeld anknüpft, schon vor Eintritt der Arbeitslosigkeit relativ niedrig. Aus der Sicht der Betroffenen ergeben sich daher kaum ausreichende finanzielle Anreize für eine Teilnahme an Arbeitsförderungsmaßnahmen. Dazu kommt, daß das Angebot der Träger nach wie vor nicht in ausreichendem Maße auf die Vorkenntnisse und die besonderen Probleme der ungelernten Arbeitnehmer, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, zugeschnitten ist. Auch die ihnen angebotenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind häufig nicht geeignet. Für diese Gruppe wäre daher zu überprüfen, inwieweit innerbetriebliche Förderungsmaßnahmen helfen können. Erfahrungen zeigen, daß auf diese Weise auch Facharbeitermangel gemildert und die Beschäftigung ausgeweitet werden kann. Freilich ist bei der Förderung innerbetrieblicher Maßnahmen die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders groß, daher sind hier strenge Kriterien notwendig.

92. Eine vordringliche Aufgabe stellt die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit dar. Zwar dürfte das Angebot an Ausbildungsplätzen sich inzwischen als größer herausgestellt haben, als zu Beginn des Jahres angenommen wurde. Sollten noch Ausbildungsplätze fehlen, müssen wohl andere Maßnahmen ergriffen werden, möglicherweise auch eine Ausweitung der überbetrieblichen Ausbildung. Ein weiteres Problem stellt die große Anzahl jugendlicher Ausländer dar, die keine Ausbildung erhalten. Dies ist nicht nur eine Frage der Ausbildungsplätze, sondern auch eine solche der Bildungsvoraussetzungen. Hier können nur Maßnahmen Abhilfe schaffen, bei denen die Vermittlung schulischer Allgemeinbildung und beruflicher Bildung miteinander verbunden wird.

Inzwischen zeichnet sich ab, daß ein Teil der Jugendlichen, die ihre Ausbildung beendet haben, zunächst arbeitslos werden. Über die Länge dieser Arbeitslosigkeit liegen noch keine gesicherten Erfahrungen vor. In der Aufforderung an die Betriebe, mehr Ausbildungsplätze bereitzustellen, als dem eigenen Bedarf entsprach, lag freilich immer die Möglichkeit derartiger Arbeitslosigkeit. Nicht nur für die Älteren, die langfristig Arbeitslosen, sondern auch für diese Jugendlichen können vorübergehende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, zum Beispiel bei sozialen Diensten, Entlastung bringen.

93. Die Änderung der Anspruchsvoraussetzungen für das Kurzarbeitergeld hat sich nach den ersten Erfahrungen nicht bewährt. Die Regelung, daß Kurzarbeitergeld nur gewährt wird, wenn ein Drittel und nicht wie bisher ein Fünftel der Belegschaft von Kurzarbeit betroffen werden, enthält einerseits einen Anreiz, die Anzahl der von Kurzarbeit Betroffenen zu vergrößern, womit weitere Mitnahmeeffekte verbunden sein dürften, andererseits engt sie die Flexibilität der Unternehmen, auf kritische Absatzsituationen zu reagieren, unangemessen ein. Wo Durchhalten des Personalbestandes wegen schlechter Finanz- und Ertragslage schwierig ist, kommt es vermehrt zu Entlassungen. Das Kurzarbeitergeld verliert damit seine Funktion, zu einer Verstetigung der Beschäftigung beizutragen.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333